القانون الإدارى

دكتورة
سعاد الشرقاوى
أستاذة ورئيسة قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت
القاهرة



القانـــون الادارى
وتحرير الاقتصاد

دكتورة
سعاد الشرقاوى
استاذة ورئيسة قسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ عبد الخالق ثروت - القاهرة

١٩٩٤

محتويات الكتاب

الكتاب الاول

تعريف القانون الإدارى

لتعريف القانون الإدارى نبدأ بتعريف القانون ثم نوضح أن القانون ينقسم إلى قسمين كبيرين هما : - القانون العام والقانون الخاص ، والقانون الإدارى هو أحد فروع القانون العام .

وبعد هذا نلقى نظرة على القانون الإدارى من زاوية علاقته بالإدارة العامة .

ومن المعروف أن بعض الدول تخصص جهة قضائية مستقلة للمنازعات مع الإدارة العامة وهذه الجهة تسمى مجلس الدولة ، و من هذه الدول فرنسا ومصر وبلجيكا وأيطاليا ، بينما تجعل دول أخرى الاختصاص بالمنازعات مع الإدارة العامة للقضاء العادى وهذه الدول منها إنجلترا والولايات المتحدة والأردن وسلطنة عمان .

وتسيطر على الدول الحديثة فكرة سيادة القانون ولذلك فإن تنظيم الإدارة العامة يجب أن يكون محكوماً بقواعد عامة مجردة حتى لاتأتى تصرفات جهات الإدارة تحكمية أو ظالمه للأفراد أو مثيرة للارتباك والبلبلة ، ولذا فإن الإدارة العامة محكومة بمبدأ المشروعية الذى يجب فهمه لتكتمل صورة التعريف بالقانون الإدارى .

وعلى ذلك فإن هذا الباب ينقسم إلى الفصول الآتية : -

١ - تعريف القانون .

٢ - القانون العام والقانون الخاص .

٣ - الإدارة العامة والقانون الإدارى .

٤ - القانون الإدارى بالمعنى الواسع والقانون الإدارى بالمعنى الضيق .

٥ - مبدأ المشروعية .

الفصل الأول

تعريف القانون

القانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم السلوك الإنساني والتي تفرضها سلطة الدولة وتضمن أحترامها بواسطة توقيع جزاء على من يخالفها .

وهدف القانون هو ضمان النظام والأمن والأنسجام والعدالة والخير العام فى المجتمع . ولايبدو القانون ضرورياً طالما أن الإنسان يعيش فى عزلة مثل (روبنسون كروزو). غير أن الإنسان كائن اجتماعى كما يقول : أرسطو . وهنا تظهر فكرة القانون . لماذا ؟ لأن الأحساس بالمدنية والتقدم ينفر من أن تكون علاقات الأفراد يسيطر عليها التحكم . بينما يقدم القانون مجموعة من قواعد السلوك هدفها سيادة النظام والتقدم والعدالة .

- والقاعدة القانونية هى قاعدة سلوك اجتماعى ، عامة ومجردة ، يعاقب على مخالفتها بالقهر . ومن ثم فإن خصائص القاعدة القانونية هى أنها :-

أولاً : قاعدة سلوك اجتماعى تهدف إلى السماح بالحياه فى المجتمع .

ثانيا : قاعدة عامة ومجردة ، أى تُطبق على جميع أفراد المجتمع بشكل موحد .

ثالثا : قاعدة يعاقب على مخالفتها بالقهر إذ تنظم الدولة جزاءات لضمان احترام القاعدة القانونية ، وهذه الجزاءات متنوعة إذ توجد جزاءات جنائية وجزاءات مدنية وجزاءات إدارية .

مثال الجزاءات الجنائية :-

- العقوبات كالإعدام والسجن والغرامة وهى توقع على من يرتكب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات . فجريمة القتل عقوبتها الإعدام أو الأشغال الشاقة وجريمة الرشوة عقوبتها السجن وجريمة مخالفة قواعد المرور عقوبتها الغرامة ، وهكذا تتدرج الجرائم إلى جنايات وجنح ومخالفات وبالتالى تتدرج العقوبات من الإعدام إلى

السجن إلى الحبس إلى الغرامة .

والقاعدة العامة فى القوانين الحديثة أنه لاجريمة ولاعقوبة إلا بنص القانون .

ومثال الجزاءات المدنية :-

التعويض الذى يستحقه الفرد إذا تسبب آخر فى ضرر له . فمثلاً إذا أخطأ سائق سيارة ودهم رجلاً فأصيب إصابة أدت إلى علاجة مدة شهرين بالمستشفى فإن المصاب يستحق تعويضاً عن الأضرار التى أصابته ويلتزم سائق السيارة المخطىء بدفع تعويض للمصاب ، ويعتبر الجزاء فى هذه الحالة أي التعويض جزاءً مدنياً لايعفي السائق من العقوبة الجنائية . أي أنه إلي جانب المسئولية الجنائية توجد مسئولية مدنية ويسيطر على المسئولية المدنية عدة مبادىء أهمها ان كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض . وفضلا عن المسئولية الناتجة عن الخطأ توجد مسئولية يقررها القانون المدنى دون خطأ وتسمى المسئولية على أساس المخاطر مثل مسئولية حارس الحيوان عن الأضرار التى يسببها للغير حتى لو لم يرتكب خطأ ، كما أن من مبادىء المسئولية المدنية أن التعويض يجب أن يجبر الضرر بمعنى أن يشمل مالحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب ، ففى المثال الذى ضربناه يلتزم سائق السيارة بمصاريف علاج من داهمه بالسيارة كما يلتزم بدفع تعويض له عن الكسب الذى فاته بسبب ملازمته للفراش مدة شهرين .

- أما الجزاءات الإدارية فلا تُوقع إلا فى مجال القانون الإدارى على الموظفين العمومين أو العاملين المدنيين ، وأمثلة الجزاءات التأديبية هى اللوم والإنذار والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة والحرمان من الترقية والوقف عن العمل وأخيرا الفصل بالطريق التأديبى ،، ويلاحظ أن هذه الجزاءات متدرجة تبدأ باللوم أو التنبية علي الموظف بعدم العودة إلى ارتكاب الخطأ إن كان هيناً وتنتهى بفصله إن كان الخطأ جسيما ، وتوجد عدة مبادىء تحكم الجزاءات الإدارية منها ضرورة إتاحة الفرصة للموظف للدفاع

عن نفسه ومنها وجوب أن يتناسب الجزاء الإدارى مع الخطأ الذى إرتكبه الموظف ، فمن يتغيب عن العمل مدة خمس دقائق لايمكن أن يكون جزاؤه الحرمان من الترقية ، كما أن من يُهمل فى إدارة أموال الدولة أو يختلس أو يرتشى لا يكفى أن يكون الجزاء الموقع عليه هو التنبية أو اللوم .

- ويلاحظ أن توقيع الجزاء الجنائى لايمنع من توقيع الجزاء المدني أو الإدارى . فالموظف الذى يقود سيارة مملوكة للإدارة العامه وهو فى حالة سُكر بيِّن ويدهم شخصا بالسيارة فيقتله توقَّع عليه العقوبة الجنائية عن جريمة القتل غير العمد ، ولايمنع هذا من توقيع جزاء إدارى عليه بحرمانه من العلاوة أو الترقية أو بفصله ، كما أن توقيع الجزاء الجنائى والجزاء الإدارى لايحول دون توقيع الجزاء المدنى المتمثل فى تعويض أسرة المصاب عن الأضرار التى لحقتها بسبب وفاة أحد أفرادها .

مغزى القانون : -

لايمكن للانسان وهو يعيش فى مجتمع أن يأتي كل مايعن له . فإذا كان من المسموح به أن يحتمل الآخرون كل مايسمح به المرء لنفسه فإن الحياة تغدو مستحيلة ، والقانون يشترك فى هذا مع قواعد نابعة من الضمير مصدرها الدين والأخلاق والأدب . ولكن الفارق بين القانون وبين القواعد يكمن فى الجزاء ، فالجزاء فى قواعد الدين جزاء إلهى معجل أو مؤجل .

والجزاء فى قواعد الأخلاق داخلى يتمثل فى تأنيب الضمير أو معنوى يتمثل فى إزدراء الغير لمن يخرج على قواعد الأخلاق . أما الجزاء فى القانون فهو دنيوى ومادى ومفروض بواسطة السلطة العامة .

فكل قاعدة من قواعد القانون التى تضعها السلطة تنص على جزاء يوقَّع علي من يخالفها وتضمن السلطة توقيع الجزاء بالقوة العامة عند الاقتضاء .

ويمكن بإيجاز أن نقول إن القوة تحرس القانون ، حقاً إن اللجوء إلى القوة يكون

نادراً، نظراً لرضوخ أعضاء الجماعة للأوامر القانونية ، ذلك أن سر الطاعة يكمن فى الاعتقاد بالشرعية ، فالشرعية هى العبقرية الكامنة وراء المدنية على حد تعبير المفكر المعاصر فيريرو .

مصادر القانون :

مصادر القانون الذى يلتزم الأفراد باحترامه متعددة تشمل التشريع والشريعة الإسلامية والعرف والقانون الطبيعى والعدالة وأحكام القضاء والفقه .

وهذه المصادر يمكن تصنيفها إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة فالعرف والقانون الطبيعى والعدالة مصادر غير مكتوبة كما يمكن تصنيف هذه المصادر إلى مصادر رسمية مثل التشريع ومصادر مفسرة مثل الفقة والقضاء .

وسنقوم فيما يلى بتعريف المصادر المشار إليها :-

١ - التشريع

التشريع هو أهم مصادر القانون . والتشريع هو قاعدة عامة مجردة مكتوبة صادرة عن السلطة التشريعية

ويمر سن التشريع بالمراحل التالية : -

البرلمان أو مجلس الشورى يدرس مشروع قانون مقدم من البرلمان أو من الحكومة ويسمى المشروع المقدم من البرلمان Parliament Bill ويسمى المشروع المقدم من الحكومة Govmmental Bill

- التصويت على النص فى البرلمان أو مجلس الشورى .
- نشر التشريع فى الجريدة الرسمية .

نطاق تطبيق القانون

(أ) من حيث المكان :

يطبق القانون الصادر عن السلطة التشريعية على جميع المقيمين فى الدولة سواء كانوا مواطنين أم أجانب إذا كان القانون متعلقا بالبوليس أو الأمن أو العقارات . ففى مجال البوليس والأمن والعقارات المبدأ السائد هو مبدأ إقليمية القانون Le Principe de la territorialite de la loi فالقانون المصرى يطبق على المصريين والأجانب إذا كان متعلقا بالبوليس أو الأمن أو العقارات ، وبالمثل يطبق القانون العمانى إذا كان متعلقا بالبوليس أو الأمن أو العقارات على العمانيين وعلى الأجانب المقيمين فى عمان .

أما القوانين المتعلقة بحالة الشخص أو أهليته أو الأحوال الشخصية كالزواج والطلاق فإن المبدأ المطبق عليها هو مبدأ شخصية القانون ، فالقوانين المصرية التى تحدد سن الأهلية بإحدى وعشرين سنة أو التى تحدد قواعد الزواج والطلاق تسرى على جميع المصريين داخل أو خارج مصر ، وبالمثل فإن القوانين العمانية التى تحدد الأهلية وحالة الشخص والزواج والطلاق تسرى على جميع العمانيين سواء أكانوا داخل عمان أم خارجها وهذا هو المقصود بمبدأ شخصية القانون .

Le principe de la personnalite de la loi

وفيما عدا هذه الحالات يجب الرجوع إلى القانون الدولى الخاص الذى يحدد القانون الواجب التطبيق فى حالة التنازع بين القوانين .

(ب) من حيث الزمن :-

إن القانون الجديد ينسخ القديم . ويتعين أن يطبق القانون الجديد مباشرة وفوراً . وعادة ماينص القانون الجديد على إلغاء جميع النصوص والقوانين السابقة التى ستتعارض معه .

غير أن القانون يجب ألا يضر بالمصالح المشروعة أو بالحقوق المكتسبة .

ولذلك فإذا كان للقانون أثر مباشر وفورى فإنه ليس له أثر رجعى ، أى لا يمكن تطبيقه على الوقائع التي حدثت قبل صدوره ، فإذا صدر قانون يفرض ضريبة على الاستهلاك . فإن القانون يُطبق على الحالات التالية لصدوره تطبيقاً لمبدأ الأثر الفورى للقانون . ولا يمكن أن تطبق الضريبة بأثر رجعي على المبيعات التى تمت قبل صدوره تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القانون .

ويمكن تلخيص المبدأين السابقين بالصورة الآتية : -

القانون الجديد له أثر فورى — La loi nouvelle a un effet immediat

القانون الجديد ليس له أثر رجعى — La loi nouvelle n'a pas effet retrooctif

هذا المبدأ بشقيه توجد عليه استثناءات ليس هنا مجال لشرحها .

٢ - العُرف

العُرف عادة عامة استمرت مدة طويلة حتى أصبح لدى الأفراد شعور بأنها مُلزمة وأنه يوجد جزاء على عدم احترامه .

فالعرف لايصدر عن سلطة من سلطات الدولة ، وإنما يتكون من تكراره بواسطة الأفراد أو الإدارة العامة وشعور الأفراد أو أصحاب الشأن بأنه مُلزم .

والمبدأ أن القاضى لايطبق العُرف إلا فى حالة صمت التشريع أو نقصه .

٣ - الشريعة الإسلامية

ينص الدستور المصرى على أعتبار الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع (المادة ٢ من دستور سنة ١٩٧١ المصرى المعدلة سنة ١٩٨٠) .

ومن ناحية أخرى تنص الفقرة الثانية من التقنين المدنى المصرى على أنه إذا لم يوجد نص تشريعى يمكن تطبيقه ، حكم القاضى بمقتضى العُرف ، فإذا لم يوجد فبمقتضى الشريعة الإسلامية .

٤ - القانون الطبيعى ومبادىء العدالة

القانون الطبيعى هو عدالة مثالية يسعى الإنسان دائماً نحوها مُحاولاً تحقيقها ، دون أن يستطيع الوصول إليها .

والقانون الطبيعى لايقدم حلاً جاهزاً للمشاكل القانونية وإنما يقدم مبادىء توجيهية يمكن تطبيقها على الوقائع .

٥ - القضاء

للقضاء ثلاثة أدوار :-

تطبيق القانون على الحالات المعروضة عليه فى شكل منازعات ، فالمنازعة بين زيد وعمرو حول ملكية قطعة أرض يطبق عليها قواعد القانون المدنى إذ بالرجوع إلى سند ملكية كل من زيد وعمرو ومعرفة أى سند هو الصحيح وبعد استعراض الوقائع والأدلة ووسائل الإثبات ونصوص القانون الواجبة التطبيق يحسم القاضى النزاع المعروض عليه بحكم مسبب .

تفسير القانون باللجوء إلى السوابق القضائية والفقة والعدالة .

فنصوص القانون ليست واضحة وتحتاج إلى تفسير وهذا التفسير تقدمه أحكام القضاء وكتب الفقه ، وعندما يكون النص غامضاً يستعين القاضى فى تفسيره بالسوابق القضائية خشية أن يصدر حكماً مخالفاً لما استقر عليه القضاء فيؤدى هذا إلى إلغائه من محكمة الدرجة الثانية أى المحكمة الاستئنافيه أو المحكمة العليا أى محكمة النقض .

تكملة القوانين : عندما يُعرض على القاضى نزاع يتعين عليه أن يصدر فيه حكماً ذلك

أنه إذا امتنع عن إصدار حكم أعتبر مرتكباً لجريمة إنكار العدالة .

ومن هنا فإنه إذا كان هناك نقص في النصوص يتعين على القاضي تكملته مستعيناً بمبادىء العدالة والقانون الطبيعي .

هذا هو دور القضاء والسوابق القضائية كمصدر من مصادر القانون .

٦ - الفقه

الفقه هو مجموع كتابات فقهاء القانون أي علماء القانون . وبعض فقهاء القانون وصلوا إلى مرتبة تجعل الإستناد إلى كتاباتهم مسألة ضرورية لإصدار حكم قضائي أو الإدلاء برأي قانوني . ومن هؤلاء الفقهاء الفقيه العربي " السنهوري"

والفقه يقوم بأدوار ثلاثة :-

- الفقة يؤثر على القضاء عن طريق التعليقات على الأحكام .
- الفقة يؤثر على المُشرَّع .
- الفقة يفسر نصوص التشريع .

ومن مجموع هذه الأعمال يعتبر الفقه مصدراً مباشرا ومصدراً غير مباشر للقانون .

الفصل الثانى

القانون العام والقانون الخاص

- يوجد تقسم رئيسى لفروع القانون إلى قانون عام ، وقانون خاص على أساس طبيعة العلاقات التى يحكمها القانون . فالقانون العام ينظم الدولة باعتبارها سلطة عامة وهدف القانون العام هو إشباع الحاجات عن طريق تنظيم سلطات الدولة وتوزيع الاختصاصات بينها وعلاقة الأفراد بالدولة .

- أما القانون الخاص فينظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض ، أو علاقاتهم بالجماعات ، أو الشخصيات المعنوية الخاصة ، وهدف القانون الخاص إشباع المصالح الخاصة عن طريق تنظيم العلاقات ووضع القواعد التى تخضع لها معاملات الأفراد من معاملات مدنية إلى تجارية إلى أحوال شخصية .

وقد أطلق مونتسكيو على القانون العام اسم القانون السياسى لأنه ينظم العلاقة بين الحكام والمحكومين أو بين الحكام بعضهم ببعض بينما أطلق على القانون الخاص اسم القانون المدنى لأنه يحكم العلاقات بين أشخاص القانون الخاص سواء أكانوا أفراداً أم شخصيات معنوية خاصة كالشركات التجارية والجمعيات الخيرية والجمعيات التعاونية .

- ولكن ماجدوى التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ؟

- إن التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ليست تفرقة نظرية فقط وإنما تستجيب أيضا لاعتبارات عملية .

فعندما يشترى فرد من أفراد القانون الخاص قطعة أرض من فرد آخر يتعين على البائع والمشترى أن يتفقا على عملية البيع من حيث الثمن .

وأسلوب السداد وقت تسليم الأرض أى أن عملية البيع تتم بالاتفاق أى العقد . والقاعدة العامة فى القانون المدنى هى أن العقد شريعة المتعاقدين .

أى أن أسلوب التعامل بين الأفراد العاديين بعضهم وبعض هو التراضى ، لأن الأفراد متساوون ولاتسمو إرادة أى منهم على الآخر .

- أما فى مجال القانون العام فالدولة تتمتع بالسلطة العامة لأنها تمثل مصلحة الجماعة التى تسمو على مصالح الأفراد الخاصة ، ولذلك فإن أسلوب تعامل السلطة العامة مع الأفراد يختلف عن أسلوب تعامل الأفراد العاديين بعضهم وبعض ، فالدولة إذا كانت تريد قطعة أرض لبناء مستشفى عام ، أو شق طريق ، أو إقامة جسر ، أو حفر ترعة فإنها ليست مضطرة إلى اللجوء إلى أسلوب التعاقد المعروف فى القانون المدنى . ولكنها تستطيع اللجوء إلى وسائل أخرى لايملكها الأفراد العاديون ، ذلك أنها تستطيع بإرادتها المنفردة أى عن طريق القرارات الإدارية تغيير المراكز القانونية للأفراد فتستطيع الدولة أن تنزع ملكية الأفراد للمنفعة العامه دون أشتراط رضائهم أى دون تلاقى إرادة السلطة العامة مع إرادة من تريد السلطة أن تحصل منه على قطعة الأرض اللازمة للمنفعة العامة لبناء مستشفى مثلاً . وفى أوقات الأزمات تستطيع الدولة الاستيلاء مؤقتاً على مبنى ، أو على سيارات مملوكة للأفراد دون رضاهم .

- وأخيراً فإن الدولة تتمتع بامتياز المبادرة أى أتخاذ الإجراء الذى تراه لازماً للمصلحة العامة وتنفذه جبراً على الأفراد ، وعلى من يتضرر من إجراء الإدارة التظلم إليها أو رفع الأمر إلى القضاء .

- أما العقود الهامة التى تبرمها الإدارة وهى عقود الأشغال العامة والإلتزام ، والتوريد فإن الإدارة تتمتع فيها بسلطات إستثنائية لا يتمتع بها الفرد العادى . وسبب تمتع الإدارة بإمتيازات السلطة العامة أنها تمثل المصلحة العامة للإدارة وهذا يبرر أن يكون للإدارة حق تعديل شروط العقد وإنهائه وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة التى تسمو على مصالح الأفراد الخاصة .

والأموال المملوكة للدولة تتمتع بحماية إذ أنها أموال مخصصة للمنفعة العامة مثل

الشوارع والأنهار والجسور والموانى وهذه الأموال لايجوز التصرف فيها ولايجوز للغير تملكها بالتقادم كما أن الاعتداء عليها يمثل جريمة ضد المال العام عقوبتها أشد من العقوبة المقررة لحماية ملكية الأفراد .

فروع القانون العام

- يظهر فى فروع القانون العام القوانين التى تنظم علاقات تكون الدولة كسلطة عامة أحد أطرافها على الأقل وأهم هذه الفروع القانون الدستورى والقانون الإدارى والقانون الجنائى والقانون الدولى العام .

١ - القانون الدستورى : -

القانون الدستورى هو مجموعة القواعد القانونية التى تنظم سلطات الدولة العليا وهى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، وعلاقة هذه السلطات بعضها ببعض كما ينظم علاقة الفرد بالدولة فيما اصطلح على تسميته بالحريات العامة مثل حرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرمة الحياة الخاصة وسرية المراسلات ...... الخ .

وأى دولة حديثة لها دستورها سواء أكان دستوراً مكتوباً مثل دستور الولايات المتحدة الأمريكية وهو أقدم دستور معاصر إذ صدر سنة ١٧٨٧ .

ودستور فرنسا المعمول به حالياً وهو دستور سنة ١٩٥٨ المعروف بدستور الجمهورية الخامسة ، ودستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ ، أم كان دستوراً عرفياً مثل دستور المملكة المتحدة (بريطانيا) الذى تكون عبر قرون طويلة وبدأ منذ إصدار الماجنا كارتا ١٢١٥ ثم بعض المواثيق الشهيرة المتعلقة بالحريات مثل وثيقة الحضور البدنى ١٦٧٩ Ha rbius Corpus وإعلان الحقوق سنة ١٦٨٩ Bill of Rights ثم قانون توارث العرش ١٧٠١ . فضلاً عن مجموعة من القوانين المتعلقة بتنظيم مجلسى البرلمان : مجلس العموم ومجلس اللوردات وآخرها قانون سنة ١٩٥٨ الذى سمح للنساء أن يكن عضوات فى مجلس اللوردات . وهذه القوانين لايمكن أن يقال عنها أنها قوانين دستورية

لأنها لم تصدر بإجراءات إصدار الدساتير التى تتسم بالتعقيد ، وإنما صدرت بقوانين عادية ويمكن تعديلها كما يتم تعديل أى قانون عادى . وتكتسب هذه القوانين صفتها الدستورية من كونها تعالج موضوعات الحريات العامة وتنظيم السلطات العامة وعلاقتها بعضها ببعض ، ولكنها من حيث الشكل لاتختلف عن القوانين العادية .

وإذا كان الدستور مكتوباً فإنه يتمتع بسمو شكلى وسمو موضوعى أو مادى على كافة القوانين الأخرى . إذ لايجوز للسلطة التشريعية إصدار قانون يخالف نصوص الدستور ، كما لايجوز للحكومة أى السلطة التنفيذية إصدار قرار أو لائحة تخالف نصوص الدستور.

ولما كانت قواعد الدستور أسمى من كل القواعد القانونية الداخلية فإنه كان من المتعين إيجاد وسيلة لحماية نصوص الدستور من اعتداء السلطات التشريعية والتنفيذية عليه ، وهذه الوسيلة تسمى الرقابة على دستورية القوانين وهذه الرقابة قد تكون رقابة قضائية مثالها الرقابة التى تمارسها المحكمة العليا فى الولايات المتحدة والمحكمة الدستورية العليا فى ألمانيا والمحكمة الدستورية العليا فى مصر. وقد تكون رقابة سياسية مثل الرقابة التى يمارسها المجلس الدستورى المشكل تشكيلا سياسيا فى فرنسا فى ظل دستور سنة ١٩٥٨ المعمول به حالياً .

ولما كان القانون الدستورى ينظم سلوك الحكام وعلاقة السلطات العامة بعضها ببعض فإنه يعتبر ذا طبيعة استثنائية . ذلك أن العاملين بالسياسة ليسوا آلات تنفذ حرفياً نصوص الدستور وإنما يمكنهم التمتع بحرية حركة تجعلهم فى بعض الظروف متحررين إلى حد بعيد . فمركز الحكام حيال الدستور يختلف عن مركز الأفراد حيال القانون المدنى لما يتمتعون به من إمتيازات وقوة عامة وصعوبة إجبارهم على احترام القانون لأنهم يملكون القوة التى تجبر الأفراد عادة على الطاعة .

ولما كان من الصعب القول بأن الجزاءات التى توقع على الأفراد العاديين يمكن توقيعها على الحكام فقد ثار التساؤل هل القانون الدستورى قانون بالمعنى الصحيح ؟

يميل أغلب الفقهاء إلى الإجابة بالإيجاب على هذا التساؤل : إذ يقولون إن القانون الدستورى قانون ولكن الجزاءات على مخالفته تختلف عن الجزاءات على مخالفة نصوص القانون المدنى أو الجنائى أو التجارى .

فعندما يتجاهل الحكام أو إحدى السلطات العامة الدستور فإنه من الممكن إرغامهم بطاعة الدستور بواسطة سلطات أخرى تحت ضغط ورقابة المواطنين أى تحت تأثير الرأى العام . فهناك جزاءات يمكن توقيعها فى حالة مخالفة القانون للدستور ، مثل الحكم أو تقرير عدم دستورية قانون صادر من البرلمان، ومثل رقابة الرأى العام التى أمكنها فى ٢٨ إبريل سنة ١٩٦٩ أن تحكم على سياسة الجنرال ديجول وأن تقول له لا فى الاستفتاء الذى أجرى فى هذا التاريخ متعلقا بتعديل دستور ١٩٥٨ وترتب على نتيجة الاستفتاء استقالة ديجول من رئاسة الجمهورية .

٢ - القانون الإدارى : -

يتضمن القانون الإدارى القواعد المنظمة للسلطة التنفيذية أو السلطة الإدارية . ويشمل :-

١ - التنظيم الإدارى للدولة l"Etat deEL'organisation administrativ فالدولة عبارة عن مجموعة معقدة من الأجهزة ، سلطة مركزية وسلطات محلية مثل المحافظ ، والمجالس المحلية ، والعمدة، والمشايخ، والهيئات المكلفة بإدارة المرافق العامه سواء المرافق العامة الإدارية أم المرافق العامة الاقتصادية والتجارية .

٢ - النشاط الإدارى L'activite administrative ولعل هذا هو أهم جوانب القانون الإدارى لأن التنظيم ليس هدفاً فى ذاته وإنما هدفه القيام بنشاط معين ويهدف نشاط الدولة إلى استتباب النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق الضبط الإدارى . ثم إلى أداء مجموعة

من الخدمات تقوم بها المرافق العامة المختلفة مثل توفير مياه الشرب والكهرباء والمستشفيات والمؤسسات العلمية والثقافية وأجهزة الإعلام .... إلخ . فضلا عن قيام الدولة بتنظيم النشاط الاقتصادى الخاص .

٣ - أعمال الإدارة Les actes administratifs لكى تقوم الإدارة العامة بالنشاط المعهود به إليها فى مجال الضبط الإدارى أو فى مجال المرافق العامة فإنها تقوم بإبرام عقود كما تصدر قرارات إدارية . وهذه الأعمال الإدارية سواء أكانت عقوداً أم قرارات لها نظرية جديرة بالدراسة .

٤ - وسائل الإدارة العامة Les Moyens de L'adminstration لاتستطيع الإدارة القيام بالأنشطة المتعددة المنوطة بها إلا إذا كان لديها موظفون يعملون على تسيير العمل وأموال تمكنها من تحقيق الأهداف العديدة المرسومة لها ، ولذا يعتبر عمال الإدارة Les agents publics والأموال العامة Les biens publics هى الأدوات الرئيسية لنجاح الإدارة العامة فى أداء مهمتها . وعلى قدر تنظيم الكفاءات . والموازنة بين العمل والخبراء ، واستقلال الإمكانيات، وحسن إدارة المال العام يمكن الحكم على مدى نجاح النظام الإدارى فى دولة ما .

ولذا فإن دراسة الوظيفة العامة والمال العام يجب أن تكون دراسة هدفها تقييم الأنظمة السائدة ومعرفة أوجه النقص فيها وذلك لتقديم مقترحات تؤدى إلى تحسين ظروف العمل ورفع الكفاية الإنتاجية وحماية المال العام بل وإستثماره على خير وجه . وذلك طبقا لأحداث النظريات السائدة فى العالم المتقدم .

٣ - القانون المالى : -

أوضحنا أن الأموال العامة هى من وسائل الإدارة العامة لتحقيق أهدافها، ولذا فإن القانون المالى كان أحد فروع القانون الإدارى ولكن نظراً لأهمية ولوجود أساليب حسابية متقدمة لإدارة المال العام فقد استقل القانون المالى عن القانون الإدارى .

ويشمل القانون المالى :-

أولا : - القواعد المتعلقة بالإدارة المالية للدولة وهى : -

الميزانية والضرائب والدين العام . وهذا الشق يسمى علم المالية وهو يرتبط بالسياسة الاقتصادية وبعلم الإقتصاد لأن السياسة الضرائبية وسياسة الإنفاق والاقتراض تنبع عن مفهوم معين للأقتصاد السياسى .

ثانيا - القواعد التفصيلية للضرائب المختلفة : -

الضرائب متنوعة منها الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ورسوم التسجيل والدمغة ، وتسمى هذه القواعد التشريع الضريبى .

٤ - القانون الجنائى : -

يشمل القانون الجنائى القواعد التى تحدد الجريمة والعقوبة .. والمبدأ العام فى القانون الجنائى أنه لاجريمة ولاعقوبة إلا بنص القانون ، وقد ورد النص على هذا المبدأ فى المواثيق الدولية لحقوق الإنسان وفى الدساتير ، ولما كان القانون الجنائى ينظم حق العقاب وهذا الحق تملكه الدولة أو السلطة العامة بواسطة الهيئات المختصة وهى النائب العام والمحاكم فإن القانون الجنائى يعتبر فى الفقه الفرنسى فرعاً من فروع القانون العام بينما تذهب بعض الأنظمة منها القانون الرومانى قديما والقانون الإيطالى حديثاً يفرق بين الجرائم المرتكبة ضد الأفراد ويعتبرها من فروع القانون الخاص ، والجرائم المرتكبة ضد المجتمع مثل الرشوة وسرقة المال العام و يعتبرها من فروع القانون العام .

وعندما تقع جريمة تبدأ إجراءات بواسطة سلطات الضبط القضائى للبحث عن مرتكبيها وتقديمهم للمحاكمة تمهيدا لصدور حكم بالإدانة ، والأصل أن المتهم برىء حتى تثبت إدانته بحكم قضائى ، ولذلك تحرص القوانين الحديثة على النص على إجراءات متعلقة بالبحث والإتهام ومعاملة المتهمين لحماية الابرياء من أن توجه اليهم تهمة باطلة

وتسمى هذه الإجراءات بالإجراءات الجنائية التي تشتمل على ضمانات للتأكد من عدم الحكم بإدانة برىء وهذه الإجراءات متعلقة بالحبس الإحتياطي وتفتيش المتهمين او منازلهم والإنتقال للمعاينة وسماع الشهود وضرورة سماع دفاع المتهم والنيابة العامة وكيفية صدور الحكم وأساليب الطعن في الحكم .

٥ - القانون الدولى العام : - Public International Law

Droit Inter. Public

ينظم القانون الدولى العلاقات بين الدول بعضها ببعض كما يتضمن القواعد المنظمة للمنظمات الدولية مثل هيئة الأمم المتحدة وفروعها والمنظمات الإقليمية مثل جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية وأوربا الأثنتى عشرة دولة .

وتوجد نظريتان مختلفتان فى تحديد أساس القوة الملزمة للقانون الدولى العام .

النظرية الأولى : - وهى النظرية الغالبة فى الفقه ترى أن القانون الدولى العام لايكون ملزما لأى دولة إلا إذا اعترفت به هذه الدولة بمقتضى دستورها ، وهذه النظرية لاتعترف بسلطة حقيقية إلا سلطة الدولة ، وعلى ذلك فلا يوجد قانون إلا القانون الذى تصدره هذه السلطة . أى أن أى معاهدة دولية تبرمها الدولة لا تكون لها قوة قانونية إلا إذا تم التصديق عليها وإصدارها بواسطة سلطات الدولة الداخلية ، وهذه النظرية ترى أن القانون الدولى العام فرع من فروع القانون العام الداخلى وهو أمر سيزداد إيضاحا عند شرح مبدأ المشروعية ، وأساس هذه النظرية أنه لاتوجد سلطة دولية قادرة على إلزام الدول المخالفة للقانون الدولى باحترامه واستخدام القوة لفرض النظام فى المجتمع الدولى.

النظرية الثانية : - ترى أن القانون الدولى العام قانون بالمعنى الصحيح وتستمد الحكومات سلطتها الداخلية منه ، وتستمد قواعد القانون الدولى قوتها الملزمة من سمو القانون الدولى على القانون الداخلى . غير أن هذه النظرية مرجوحة حيث لاتوجد جزاءات يمكن للمجتمع الدولى توقيعها على الدول التى تخالف القانون الدولى .

فروع القانون الخاص

١ - القانون المدنى : -

يعتبر القانون المدنى الفرع الأساسى للقانون الخاص ، والقانون المدنى هو الشريعة العامة التى تطبق على جميع الحالات التى لاينظمها القانون بنصوص خاصة .

ويتضمن القانون المدنى كل القواعد المتعلقة بالحياة المدنية بالمقابلة للحياة السياسية التى يعالجها القانون العام ، فالقانون المدنى يحدد جميع القواعد المتعلقة بالعلاقات الخاصة بين الأفراد أى حقوق الأفراد والتزاماتهم والأشخاص أصحاب الحقوق والإلتزامات ، ووسائل إكتساب ونقل وفقد الحقوق والالتزامات ، والجزاءات المطبقة فى نطاق علاقات القانون الخاص ، وأبرز موضوعات القانون المدنى هى : -

١ - **الأشخاص** : ويفرق القانون تفرقة أساسية بين الشخصية الطبيعية والشخصية المعنوية ، كما أن الأشخاص وأهليتهم وقدرتهم على إكتساب الحقوق والالتزامات تعتبر نقطة البداية فى نظرية الالتزامات .

٢ - **القواعد المتعلقة بالأحوال الشخصية** : مثل الزواج والطلاق والنسب .... الخ .

٣ - **القواعد المتعلقة بالالتزامات** : ومصادر الإلتزام هى العقد والعمل غير المشروع والإثراء بلاسبب .

٤ - **القواعد المتعلقة بالحقوق الشخصية والحقوق العينية** : -والحق الشخصى هو حق الشخص الدائن يطالب فيه شخصاً آخر المدين بأداء التزام . أما الحق العينى فيعطى لشخص سلطة مباشرة وفورية على شىء والحقوق العينية تنقسم إلى حقوق عينية أصلية وأهمها حق الملكية الذى يتكون من حق استعمال الشىء واستغلاله والتصرف فيه وحقوق عينية تبعية لضمان حق الدائن ومثالها الرهن العقارى والرهن الحيازى والامتياز .

وقد استقلت عن القانون المدنى فروع عديدة أهمها القانون التجارى ، والقانون البحرى

والقانون الجوى ، وقانون العمل ، وتعتبر ظاهرة استقلال بعض فروع القانون الخاص عن القانون المدني ظاهرة مستمرة .

- **القانون التجارى :- ،**

تتغير النظرة إلى القانون التجارى بتغير الزمان والمكان ، فهو إما أن ينظر إليه نظرة شخصية فيكون هو المطبق على الأشخاص الذين يتمتعون بصفة التجار ، وإما أن ينظر إليه نظرة موضوعية فيكون هو القانون المطبق على العمليات التجارية .

يوجد بداخل القانون التجارى عدة فروع تدرس مستقلة وهى :-

- القانون البحرى
- القانون الجوى .
- قانون التأمين .
- قانون الملكية الصناعية .
- قانون البنوك .

٢- قانون المرافعات المدنية والتجارية : -

وهو القانون الذى ينظم إجراءات التقاضى أمام المحاكم المدنية والتجارية كما ينظم ترتيب المحاكم واختصاصاتها وطرق الطعن فى الأحكام .

- **القانون الدولى الخاص : -**

ينظم القانون الدولى الخاص علاقات الأفراد أوأشخاص القانون الخاص الإعتبارية التى تتضمن عنصراً أجنبياً .

مثال ذلك :-

- زواج رجل مصرى بإمرأة فرنسية .

- العلاقة بين قائد سيارة وبين مصاب فى حادث سيارة سببه فرنسى على إقليم دولة سويسرا .

إن مثل هذه العلاقات تثير أسئلة متعلقة بتنازع القوانين أى متعلقة بتحديد القانون الواجب التطبيق على مركز قانونى دولى بين الأفراد .

وتعتبر الصفة الدولية للقانون الدولي الخاص محل خلاف بين الفقهاء وسبب ذلك أن مصادر وجزاءات القواعد المطبقة هى مصادر وجزاءات وطنية داخلية وذلك فيما عدا بعض الاستثناءات ، وعلى ذلك يوجد قانون دولي خاص مصرى ، وقانون دولى خاص فرنسى .... إلخ . وبعض قواعد القانون الدولى الخاص المصرى مدونة فى التقنين المدنى المصرى .

الفصل الثالث

الإدارة العامة والقانون الإدارى

- لايمكن فصل الإدارة العامة عن القانون الإدارى سواء من الناحية النظرية أم من الناحية العملية، وتعريف أى منهما تعريفاً مستقلاً، ذلك أن تعريفها يبدأ من التعريف الذى يعطية الدستور لهما.

- فالدستور فى أى دولة يميز بين سلطات ثلاث :- السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتحرص الدساتير الديمقراطية على الفصل بين هذه السلطات الثلاث فصلاً وظيفياً ، وتتولى السلطة التشريعية مهمة إصدار القوانين بمعناها الضيق أى التشريعات ، بينما تقوم السلطة التنفيذية بإصدار قرارات متنوعة فى طبيعتها ومتدرجة فى قميتها القانونية .

- وإذا كان الدستور يحتل المرتبة الأسمى فى سُلم تدرج القواعد القانونية ، يليه القوانين أى التشريعات الصادرة عن البرلمان أو السلطة التشريعية ، فإن أعمال الإدارة تأتى فى مرتبة أدنى من سلُم التدرج .

- وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والسلطات الحكومية والإدارية المنصوص عليها فى الدستور والقوانين ، وهذه السلطة التنفيذية تقوم بمهام الحكم وفقاً لنصوص الدستور، كما تتولى تنفيذ القوانين ، وإدارة الدولة.

- أما اصطلاح الإدارة فُيقصد به أحد معنيين : المعنى الوظيفى .

Le sens fonctionnel أو المعنى العضوى Le sens organique

والمعنى الوظيفى يشيرإلى نشاط وهو المعنى المقصود عندما نقول إن المجلس المحلى أو المحافظ مكلف بإدارة الوحدة المحلية، والمعنى العضوى يُقصد به مجموع

الموظفين ، والعاملين ، والهيكل الإدارى الذين يقومومن بإدارة نشاط معين ،وهذا هو المعنى المقصود عندما نقول إن الإدارة التعلمية تقوم بتنظيم عملية التعليم وعندما نقول هذه هى وجة نظر الإدارة المالية .

ويمكن التمييز بين المعنيين من سياق الكلام ، وينتقل الحديث بين معنى إلى آخر بسهولة فى الحديث والكتابة ، بل ، وفى التشريعات ، والقرارات .

- ومن المُسلم به فى الفقه الفرنسى أن الإدارة ليست المهمة الوحيدة التى تقوم بها السلطة التنفيذية ، بينما تعتبر الإدارة مهمة السلطة التنفذية دون غيرها من السلطات .
L'admionistration n'est pas la seule tachede l'exe'cutif, mais l'administration est exclusivement la t'achede l'exe'cutif.

- ذلك أن السلطة التنفيذية أى الحكومة بالمعنى الضيق لاتقتصر مهامها على الإدارة وإنما تقوم إلى جانب تنفيذ القوانين وهى مهمة إدارية بمهام أخرى حددها الدستور وهى تنظيم العلاقات مع السلطة التشريعية ، وقيادة العلاقات الخارجية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية ورسم السياسة العامة للدولة .

- وعل العكس فإن الإدارة تتولاها السلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات ، فأى عمل لايمكن وصفه بأنه عمل إدارى إلا إذا كان صادراً عن السلطة التنفيذية، فالأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية أو السلطة القضائية وإن تعلقت بالمرافق العامة أو الضبط الإدارى لاتوصف بأنها أعمال إدارية وإن تعلقت بالمرافق العامة أو الضبط الإدارى لاتُوصف بأنها أعمال إدارية وإنما تحتفظ بصفة مصدرها أى تعتبر أعمالا تشريعية إن كانت صادرة عن السلطة التشريعية، وأعمالاً قضائية إن كانت صادرة عن السلطة القضائية، وسنزيد هذا الأمر وضوحاً فى مواضع أخرى خاصة عند التفرقه بين الضبط الإدارى والضبط القضائى .

مضمون تنفيذ القانون : -

Le contenu de la notion d'execution des lois.

- تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون ، وهى تتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد العاديون ، ولاحتى السلطات الأخرى وهذه الامتيازات تتمثل فى أنها تتولى قيادة القوات المسلحة ويمكنها توجيهها الوجهة التى تريدها ، كما أنها تملك أجهزة ووسائل تمكنها من قهر الخارجين على القانون من ذلك جهاز الشرطة وامتياز المبادرة وإمتياز التنفيذ المباشر .

- ويعطى اصطلاح تنفيذ القوانين الذى تتولاه السلطة التنفيذية مجموعة من المهام المتنوعة ، وهذه المهام هى :-

١ - نشر القوانين وتذكير المواطنين بها : -

- يعتبر نشر القوانين وسيلة لتنفيذها ذلك أن موافقة السلطة التشريعية على القانون لاتكفى لنفاذها وإنما يتعين إصدار القانون من السلطة التنفيذية أى رئيس الدولة ثم نشر القانون فى الجريدة الرسمية إذ بغير هذا الإصدار والنشر لايمكن الاحتجاج على المواطنين بالقانون أو إلزامهم باحترامه ، بينما يؤدى النشر فى الجريدة الرسمية إلى افتراض علم الناس به حتى لو لم يقرأوه ويُعبر عن هذا بعبارة شهيرة " لايُعذر أحد لجهله بالقانون " .

٢ - استعمال القوة لضمان تنفيذ القانون : -

- فى بعض الحالات يستلزم تنفيذ القانون استعمال القوة ، واستعمال القوة ، كما سبق أن أشرنا ، امتياز محجوز للسلطة التنفيذية لا تتمتع أى من السلطات الأخرى التشريعية أو القضائية، كما أنه فى الدول المتحضرة لا يجوز للأفراد العاديين استخدام القوة وتكوين ميليشيات بدعوى اقتضاء حقوقهم أو الاقتصاص والثأر من الآخرين .

الدولة تحتكر توقيع العقوبة واستخدام القوة. والسلطة التنفيذية من بين السلطات الثلاث هى صاحبة امتياز استخدام القوة لضمان تنفيذ القانون. وكمبدأ عام لايجوز إستخدام السلطة التنفيذية للقوة إلا تنفيذاً لحكم قضائى ولكن فى بعض الحالات يكون للسلطة التنفيذية امتياز التنفيذ المباشر دون حكم قضائى.

٣ - لايقتصر تنفيذ القوانين على نشرها واستعمال القوة لضمان تنفيذها وإنما يشمل فضلاً عن ذلك مهام كثيرة يحددها المُشرِّع عادة فى كل قانون.

فمثلاً إذا كنا بصدد قانون المرور ينص القانون فى نهايته على أن تصدر السلطة التنفيذية اللائحة المنظمة للمرور وتتضمن على تفاصيل متعلقة بعملية تنظيم المرور، وإذا كنا بصدد قانون البنوك ينص القانون على التزام السلطة بإصدار لائحة تنظيم نشاط البنوك، وهذه اللائحة قد تقتصر على نصوص منفذة للقانون وقد تتضمن فضلاً عن ذلك نصوصاً مكملة للقانون .

٤ - إن تنفيذ القانون بالمعنى الواسع يشمل: الحفاظ على النظام العام وضمان حسن سير المرافق العامة.

- لايقف تنفيذ القوانين عند مجرد تنفيذ ماورد بالقوانين بدءاً من إصدارها، ونشرها بإصدار اللوائح المنفذة أو المكملة للقانون غير أننا إذا وقفنا عند هذا المعنى لكان مقتضى ذلك أن يتحدد دور السلطة التنفيذية فى تنفيذ نصوص القانون قانوناً ومادة مادة ولكان معنى ذلك أن تنفيذ القوانين يعنى مجموع الأعمال الضرورية لتنفيذ كل قانون.

- غير أن تنفيذ القوانين له معنى أوسع من ذلك بكثير يتضمن مهمة أعم وهى ضمان الحد الأدنى من الضروف الضرورية لضمان استمرار الحياة الوطنية أى المحافظة على النظام العام واستمرار سير المرافق العامة .

وهذه المهمة مستقلة عن النصوص والأوامر الرسمية الصادرة عن المُشرع.

وقد أوضح هذه الفكرة حكمان هامان من أحكام مجلس الدولة هما :-

١ - حكم لابون (مجلس الدولة الفرنسي ٨ أغسطس ١٩١٩)(١)

- في ١٠ مارس ١٨٩٩ أصدر رئيس الجمهورية الفرنسية بصفته رئيساً للسلطة التنفذية لائحة سابقة على قانون المرور الفرنسي متعلقة بسير العربات (يقصد طبعا العربات التى تجرها الأحصنة !!) على الطرق العامة وإذا سُحبت رخصة قيادة السيد La bonne فقد رفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي وأثار عدم مشروعية اللائحة الصادرة من رئيس الجمهورية في ١٠ مارس ١٨٩٩، مستندا إلى أن القوانين خَوَّلَتْ للمحافظين وللعمد كل فى مجاله الإقليم سلطة تنظيم المرور بينما لايوجد أى نص فى القانون يخول ويدور كرئيس الجمهورية هذه السلطة بالنسبة لجميع أقاليم الدولة، وقد رفض مجلس الدولة حجة السيد La bonne هذه ، وحكم بأن رئيس الجمهورية يملك دون حاجة لتفويض من القوانين بمقتضى سلطاته كرئيس للسلطة التنفيذية تحديد وإتخاذ الإجراءات الضبطية والتى يجب فى جميع الأحوال تطبيقها على مجموع أقليم الدولة.

- والأساس الدستورى لحكم مجلس الدولة فى قضية لابون هو نص المادة ٣ من دستور ١٨٧٥ (الصادر فى ٢٥ يناير سنة ١٨٧٥) والذى يجرى على النحو التالى : - " يراقب ويضمن رئيس الجمهورية تنفيذ القانون "

- وينتج عن ذلك أن تنفيذ القانون ليس محددا بتنفيذ كل قانون على حدة ، ولكن تنفيذ القانون يشمل مهمة أكثر عمومية وهى المحافظة على النظام.

وهذه المهمة أُعطيت للسلطة التنفذية بنص الدستور مرة واحدة لكى تكون أساساً فيما بعد لأى إجراء دون حاجة إلى تفويض فى كل مرة من التشريع (٢) .

---

(1) Arret la bonne (C.E. Aout 1919)
Vedel : Droit Administratif, P,U.F., 1973., p.21-23

(٢) نفس المبدأ الذى أقره مجلس الدولة الفرنسى فى حكم ١٣ مايو سنة ١٩٦٠ مفوضاً رئيس الجمهورية سلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة بمقتضى نصوص دستور سنة ١٩٤٦.

حكم هيرييس Heyries (مجلس الدولة الفرنسي ٢٨ يونيو سنة ١٩١٨) (٢).

يضمن نص المادة ٤٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الفرنسي الصادر في ٢٢ أبريل سنة ١٩٠٣ ضمانة أساسية للموظفين فيما يتعلق بإجراءات التأديب وهذه الضمانة تتمثل في ضرورة إطلاعهم على ملفهم قبل إتخاذ إجراء تأديبي ضدهم . وفي بداية الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ قدرت الحكومة أن احترام هذه الضمانة يمكن أن يعطل إجراءات التأديب فأصدرت مرسوما ينص على تعليق العمل بنص المادة ٦٥ المشار اليها حتي نهاية الحرب ولما كان المرسوم قراراً إدارياً أدنى مرتبة من القانون الصادر من السلطة التشريعية فقد ثارت بشأنه هذا المرسوم مشكلة عرضت على مجلس الدولة .

- ذلك أن هيرييس Heyries تم توقيع جزاء تأديبي عليه دون تمكينه من الإطلاع على ملف خدمته لمعرفة سبب الجزاء ، فطعن في قرار التأديب أمام مجلس الدولة الفرنسي طالباً إلغاءه لتجاوز السلطة أي مخالفة القانون .

- وأثار حجة أنه لم تمكنه الإدارة العامة من الإطلاع على الملف فحرم بذلك من الضمانة التي نص عليها المُشرع في قانون ١٨٠٥ ، وأن نص المرسوم الصادر سنة ١٩١٤ هو نص مخالف للقانون لأنه ألُغي بأداة أدنى وهي القرار الإداري أو المرسوم قاعدة مقررة بقاعدة أعلى وأسمى في سلم تدرج القواعد القانونية ، وهو التشريع الصادر عن البرلمان.

ومع التسليم بالحُجة التي أثارها السيد هيريس وهي عدم جواز مخالفة مبدأ تدرج القواعد القانونية حكم مجلس الدولة بمشروعية المرسوم الصادر بتعليق ضمانة إطلاع الموظف على ملفه الواردة في القانون استناداً إلى نظرية الظروف الاستثنائية .

La theorie des circonsnances exceptiomelles

- وجاء في حيثيات حكم مجلس الدولة : " حيث أن المادة ٣ من القانون الدستوري

---

(2) Vedel : op.cirt, p.23.24

الصادر فى ٢٦ فبراير سنة ١٨٧٥ قد وضعت رئيس الجمهورية على رأس الإدارة الفرنسية a' la tete de l'Adminis tration francaise وكلفته بتنفيذ القوانين وبهذا وضعت على عاتقه مهمة السهر فى جميع الظروف على استمرار سير المرافق العامة وأصبح من واجبه أن يصدر القرارات الضرورية حتى لا تؤدى الحرب إلى شل المرافق العامة .... " .

- وقد أرسى هذا الحكم مبدأ تنفيذ القوانين لايعنى فقط المحافظة على النظام العام ، ولكنه يتضمن فضلاً عن ذلك مسئولية السهر على استمرار سير المرافق العامة ، وإذا كان احترام مبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية واجباً فى الظروف العادية فإنه يمكن فى الظروف الاستثنائية تنحيته مؤقتا إلى حين زوال الظرف الإستثنائى مع بقائه خاضعا لرقابة مجلس الدولة .

-والمبادىء التى استقرت على إثر هذين الحكمين الشهيرين لابون وهيرييس هى ثلاثة:-

١ - فضلاً عن السلطات الممنوحة للحكومة بنصوص الدستور فإن الدستور إذ يعهد إلى السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون فإن هذا يعنى منحها سلطة واسعة لتنفيذ القوانين .

٢ - إن تنفيذ القانون له معنى أوسع من مجرد تنفيذ كل قانون على حدة ، إذ يجب أن يفهم تنفيذ القانون بمعنى المحافظة علي الظروف اللازمة للحياة الوطنية أى:-

أولا : الحفاظ على النظام العام (حكم لابون) .

ثانيا : استمرار سير المرافق العامة (حكم هيرييس) .

٣ - يمكن فى الظروف الاستثنائية ، ومثالها الحروب والفيضانات وكوارث الطبيعة أن يكون معنى تنفيذ القانون الخروج على القواعد الموضوعة للظروف العادية للخروج من الأزمة وإنقاذ الأمة ، وهذه الظروف الإستثنائية تبرر الخروج على مبدأ المشروعية ولكن الضرورة تقدر بقدرها .

- ويجب أن يكون الخروج على الشرعية مؤقتاً وينتهى بزوال الأزمة ، كما أنه يخضع لرقابة القضاء.

الفصل الرابع

القانون الإدارى بالمعنى الواسع والقانون الإدارى بالمعنى الضيق

- إذا نظرنا إلى القانون الإدارى باعتباره مجموعة من القواعد القانونية فإن هناك فكرتين أو معنيين للقانون الإدارى معنى واسع والثانى معنى ضيق .

فى المعنى الواسع يتضمن القانون الإدارى كل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة من حيث تنظيمها ، أو من حيث نشاطها أو من حيث علاقاتها بالمتعاملين معها ، وبهذا المعنى يكون القانون الإدارى هو القانون المطبق على الإدارة العامة . كما أنه يكون للقانون الإدارى وجود فى كل الأنظمة القانونية سواء أكانت أنجلوسكسونية أم مستوحاه من النظام الفرنسى، وسواء أكانت ليبرالية أم إشتراكية .

- أما فى المعنى الضيق فيُقصد به قواعد القانون المختلفة والمتميزة عن القانون الخاص والتى تطبق على الإدارة . ذلك أن نشاط الإدارة يخضع لمجموعتين من القواعد القانونية قواعد شبيهة بقواعد القانون الخاص المدنى والتجارى وقواعد قانونية لانظير لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض وتعتبر قواعد خارقة للقانون المدني والقانون الإدارى بالمعنى الضيق لايشمل إلا هذه المجموعة من القواعد القانونية المستقلة والتى تطبق على الإدارة فقط .

- بعبارة أخرى يمكن تعريف القانون الإدارى تعريفا واسعا Lato sensu إذا أخذنا فى الاعتبار الأشخاص الذين يطبق عليهم ، أى السلطات والهيئات الإدارية ، فيكون القانون الإدارى هو مجموعة القواعد القانونية المطبقة على السلطات الإدارية ، كما يمكن تعريف القانون الإدارى تعريفا ضيقا Stricto sensu إذا أخذنا في الاعتبار مضمون القواعد القانونية وهنا يقتصر القانون الإدارى على القواعد ذات الطبيعة المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتى تطبق على الإدارة ويتولى تطبيقها وإنشاءها وتطويرها القضاء الإدارى أى مجلس الدولة فى الدول التى تأخذ بنظام القضاء المزدوج وتجعل من مجلس الدولة جهة القضاء المختصة بالمنازعات الإدارية ومن هذه الدول فرنسا ومصر وبلجيكا وإيطاليا .

نظام القضاء الموحد : -

- تتبنى الدول الأنجلوسكسونية إنجلترا والولايات المتحدة وأغلب الدول العربية نظام القضاء الموحد .

- ويقصد بنظام القضاء الموحد أن المنازعات التى تظهر فيها الإدارة العامة تختص بها المحاكم التى تختص بالمنازعات بين الأفراد العاديين. وأساس الأخذ بهذا النظام أن الدولة رغم تمتعها بالسلطة العامة إلا أنها يجب أن تخضع للقانون شأنها شأن الأفراد العاديين وأن القانون المطبق على الإدارة يجب ألا يختلف عن القانون المطبق على الأفراد ومن ثم فإن المنازعات التى تكون الإدارة طرفا فيها تختص بها نفس المحاكم المختصة بالمنازعات بين الأفراد .

- ونظام القضاء الموحد هو إنعكاس للعقلية الإنجليزية العملية البراجماتية التى تعالج كل مشكلة تطرأ دون أن تهتم بالنظريات ، وتركز على الهدف ولاتعنى بالوسيلة . غير أن وجود مراكز قانونية فى مواجهة الإدارة العامة والسلطة العامة لاوجود لها فى علاقات الأفراد بعضهم ببعض أدى إلى نمو قانون إدارى إنجليزى أهم سماته عدم الانسجام بين أجزائه، كما أن الاعتبارات العملية وضرورة تخصص قضاة فى المنازعات الإدارية أفضى إلى إنشاء محاكم إدارية داخل المحاكم العادية حتى تكون أقدر على الحكم فى المنازعات التى تكون السلطة العامة طرفا فيها .

نظام القضاء المزدوج : -

تأخذ بنظام القضاء المزدوج فرنسا مهد هذا النظام وبلجيكا وإيطاليا ومصر . ويقصد بالقضاء المزدوج أن تكون إلى جانب المحاكم العادية المختصة بمنازعات الأفراد محاكم إدارية مختصة بالمنازعات الإدارية . وهذه المحاكم الإدارية يطلق عليها مجلس الدولة .

- ومبررات وجود مجلس الدولة مبررات عملية ، فالإدارة العامة أو الدولة أو السلطة العامة تمثل المصلحة العامة ، وتتمتع بامتيازات لاوجود لها فى علاقات الأفراد بعضهم ببعض .

– ذلك أن الإدارة تملك سلطة تغيير المراكز القانونية للأفراد بإرادتها المنفردة عن طريق إصدار القرارات الإدارية، وهذه القرارات الإدارية أعمال قانونية لاوجود لها فى علاقات الأفراد بعضهم ببعض نظرا لتساوى الأفراد وسيادة مبدأ العقد شريعة المتعاقدين الذى لايجيز لفرد تغيير المراكز القانونية بإرادته ، كما أن العقود الادارية تختلف عن العقود المدنية لأن الإدارة تملك سلطة تعديل العقد الإدارى وفقا لمتطلبات المرفق العام والمصلحة العامة وهو أمر لاوجود له فى القانون المدنى . والمال العام مخصص للمصلحة العامة لايجوز التصرف فيه أو تملكه بالتقادم والقواعد التى يخضع لها تختلف عن القواعد التي تخضع لها الأموال المملوكة للأفراد .

– ونظرا لاختلاف طبيعة المنازعة الإدارية خاصة عندما تظهر الإدارة بمظهر السلطة العامة تم تخصيص جهة قضاء مستقلة عن القضاء العادى لها .

– ويقوم مجلس الدولة بدور هام في استخلاص القواعد الواجبة التطبيق لأنه لايوجد تقنين إدارى على غرار التقنين المدنى والتقنين التجارى ، كما أن مجلس الدولة يقوم بدور إنشائى فى حالة عدم وجود نص يحكم الحالة المعروضة عليه مستنداً فى ذلك إلى المبادىء العامة للقانون.

– وقد أدت هذه الاعتبارات إلى نشأة قانون إدارى مستقل فى مضمونة عن القانون المدنى . يستبعد أحيانا بعض القواعد المُسلم بها فى القانون المدنى مثل استبعاد عقود العمل الجماعية والفوائد التأخيرية وإشهار الإفلاس، ويُنشىء أحيانا قواعد مبتكرة لمواجهة حالات لاوجود لها فى القانون المدنى مثل عيوب القرارات الإدارية التى تجعل القرار الإدارى حقيقاً بالإلغاء ، ومثل الظروف الاستثنائية والصعوبات المادية غير المتوقعة فى العقود الإدارية ...... إلخ .

– وفضلاً عن اختلاف القانون الإدارى من حيث مضمونة عن القانون المدنى فإن إجراءات التقاضى أمام مجلس الدولة تختلف عن إجراءات التقاضى أمام المحاكم العادية

فمثلاً الطعن بإلغاء القرار الإدارى يجب أن يتم خلال الستين يوماً التالية لنشر القرار الإدارى أو إعلان صاحب الشأن به . كما أن طعون الموظفين تخضع لمواعيد وإجراءات لانظير لها فى قانون المرافعات المدنية والتجارية، وذلك لضمان استقرار المراكز القانونية واستمرار سير المرافق العامة .

الفصل الخامس

مبدأ المشروعية

Le principe de legalite

-المشروعية هى تلك الصفة التى تلحق أى تصرف أو عمل يتفق مع القانون ويجب ألا نفهم القانون هنا بمعناه الضيق، أى العمل الصادر عن السلطة التشريعية أو البرلمان، وإنما يجب أن تأخذ القانون بالمعنى الواسع أى الإتفاق مع القواعد القانونية ، أيا كان مصدرها مكتوباً أو غير مكتوب .

- وتعنى المشروعية ، إذا طبقناها على الإدارة ، أن الإدارة يجب أن تتصرف على نحو يتفق مع القانون .

- وقد يتجه تفكيرنا إلى أن مبدأ المشروعية يعنى خضوع الإدارة للقانون بحيث تشل حركتها ولا تأتى من الأعمال إلا مايكون مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة عامة قائمة ، غير أن هذا الفهم لمبدأ المشروعية لايتفق مع رأى الفقه الحديث ، ومع مايجرى عليه القضاء . ذلك أن الإدارة تملك التصرف بإصدار لوائح مستقلة وقائمة بذاتها ، كما أن لها أن تنشىء قواعد جديدة ، وهى تتمتع في كثير من المجالات بسلطة تقديرية ، لايحدها سوي أن يكون التصرف للصالح العام ، ولذا يتجه الفقة الحديث في ضوء هذا إلى تفسير مبدأ المشروعية بأنه يحتم على الإدارة ألا تأتى عملاً مخالفاً للقانون (١) .

ومن ناحية أخرى ، فإن أهم مايميز مبدأ المشروعية مطبقاً على الإدارة ، هو أنه لايعنى فقط خضوع الإدارة للقواعد القانونية الخارجية ، وإنما يعنى خضوع الإدارة للقواعد التى أصدرتها هى نفسها، مثل اللوائح والقرارات الإدارية ، وكذلك للمبادىء التى يقرها القضاء الإدارى الذى نبع فى البداية من الإدارة ذاتها .

---

(١) الدكتور محمود حافظ : القضاء الإدارى المرجع السابق ص ٢١ ومابعدها .

- والمسألة الثالثة التى تستحق الذكر هى أن تدرج القواعد القانونية ذو طبيعة شكلية أساساً ، وهو يعكس تدرج السلطات العامة فى الدولة ، وعلى ذلك فإن هيئات الدولة المختلفة تجد نفسها خاضعة كل منها لمبدأ مشروعية ذى مضمون مختلف ، حسب المكانة التى تشغلها من تدرج السلطات العامة ، فالمشروعية بالنسبة لرئيس الوزراء تختلف بالنسبة للوزير ، وهذه بدورها تختلف عن المشروعية بالنسبة للمحافظ ... وهكذا .

- هذا الاختلاف فى المشروعية لا وجود له فى علاقات الأفراد العاديين بعضهم ببعض .

وأخيرا ، فإن مبدأ المشروعية يضع على عاتق الإدارة بالاضافة إلى القواعد الخارجية التى تحكم سلوك الإدارة التزاما أو قاعدة نفسية مؤداها : ضرورة توخى المصلحة العامة فى كل تصرف .

أولا : - مصادر مبدأ المشروعية :

- يمكن تصنيف مصادر الشرعية من زوايا عديدة فمن ناحية توجد المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة . ويندرج تحت المصادر المكتوبة الدستور والمعاهدات والتشريع والقرارات التنفيذية والعقود ، بينما يندرج تحت المصادر غير المكتوبة العُرف والمبادىء القانونية العامة والقضاء (١) .

ومن ناحية أخرى يمكن تصنيف مصادر الشرعية إلى مصادر رسمية ومصادر مفسرة(٢) ، المصادر الرسمية تشمل التشريع والدستور والمصادر المفسرة هى القضاء والفقة والمبادىء القانونية العامة .

---

(١) أنظر الدكتور محمود محفوظ : القضاء الإدارى ، دراسة مقارنة ١٩٧٣ ، ص ٣٤ ومابعدها .

(٢) أنظر الدكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق : ص ١٤ ومابعدها .

المصادر الرسمية تشمل التشريع والعرف .

ومن ناحية ثالثة يمكن تقسيم مصادر القواعد التى تخضع لها الإدارة إلى قواعد تصدرها هيئات أجنبية عن الإدارة كالسلطة التأسيسية أو السلطة التشريعية مثل الدستور والتشريع وقواعد تصدرها الإدارة نفسها وتلتزم باحترامها مثل القرارات التنفيذية واللوائح .

وسنتولى دراسة المصادر المتعددة للقواعد التى ينبغى على الإدارة احترامها بالترتيب التالى ، وهو ترتيب روعى فيه قيمة كل مصدر فى سلم تدرج القواعد القانونية :

١ - الدستور. La constitu tion

٢ - المعاهدات . Les traites

٣ - التشريع . La loi

٤ - العرف . LA coutume

٥ - المبادىء القانونية العامة . Les prinicipes generaux du Droit

٦ - القانون القضائى . Les Droit Juridictionnel

٧ - أحكام القضاء . Les decisions de jus tice

٨- القرارات التنفيذية. Les decisions execoires

١ - الدستور

La Constitution

الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التى تعلو على كل القواعد القانونية الأخرى ومن ثم فان الإدارة تخضع له ، باعتبارها إحدى سلطات الدولة المخاطبة للدستور .

وتستمد نصوص الدستور قوتها ومكانتها وسموها La Suprematie de la Constitution

من مضمونها وهو ما يعرف بالسمو المادى أو الموضوعى

La suprematiematerielldela constitu

ومن الشكل الذى تصدر فيه وهو ما يعرف بالسمو الشكلى

السمو الموضوعي والسمو الشكلي للدستور :-

- ويقصد بالسمو الموضوعي للدستور أن كل النشاط القانوني في الدولة يعتمد على الدستور ، ويرجع ذلك إلى أن الدستور هو الذي يوزع الاختصاصات على سلطات الدولة المختلفة ، ومن هنا لاتملك أى سلطة القيام بتصرف مشروع إلا إذا خولها الدستور ذلك .

- يعضد السمو الموضوعي أو المادى للدستور السمو الشكلي ، الذي يتلخص في إتباع إجراءات خاصة في وضع الدستور وتعديل نصوصه ، ومن هنا برزت التفرقه المعروفة بين الدساتير الجامدة والدساتير المرنة ، ونقصد بالدستور الجامد ذلك الدستور الذي يتمتع بنوع من الثبات الذي يرجع إلى ضرورة مراعاة شروط وإجراءات معينة ، بحيث لايمكن تعديله بمجرد إتباع الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية .

٢ - المعاهدات

Les Traites

- المبدأ العام هو أن المعاهدات الدولية تلزم الإدارة بشرط أن تصدر أو يتم التصديق عليها ثم تنشر وفقاً للقواعد القانونية الملزمة في هذا الشأن (١) .

- والقاعدة التي أوردها دستور سنة ١٩٧١ هي أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان . واستثناء ذات الأهمية الخاصة وقد حددها الدستور بأنها معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة ، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة ، أو التي تتعلق بحقوق السيادة ،

---

(١) راجع أحكام محكمة القضاء الإداري :

- ٢٦ - ٥ - ١٩٤٩ .
- ١٤ - ٧ - ١٩٥٩
- ١١ - ٥ - ١٩٥٩
- الإتفاقية المعقودة بين الحكومتين المصرية والأمريكية بشأن المساعدات الفنية سنة ١٩٥٦ صدورها بقانون يجعل أحكامها واجبة الإتباع وتمتد إلى الأفراد داخل الدولة (١١ - ٥ - ١٩٥٩).

أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة (١) .

- أما عن القيمة القانونية للمعاهدات فهى بحسب نص الدستور المصرى لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها . أما الدستور الفرنسى فيعطى للمعاهدات قوة أعلى من قوة القوانين وإن كانت أدنى من قوة الدستور بشرط أن يطبق الأخر الإتفاق أو المعاهدة .

- هذه المبادىء العامة تصطدم بعقبات من الناحية العملية تجعل سلطة القاضى فى وضع هذه المبادىء موضع التطبيق للغاية .

٣ - القانون

La Loi

القانون هو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية سواء أكانت هذه السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد أم من مجلسين مجلس نواب ومجلس شيوخ . ويعهد

---

(١) مادة ١٥١ من دستور سنة ١٩٧١ .

هذا النص شبيه بنصوص الدستور الفرنسى ١٩٥٨ المتعلقة بالمعاهدات والإتفاقات الدولية .

مادة ٥٢ : يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويصدق عليها . ويطلع على جميع المفاوضات التى تجرى لعقد إتفاق دولى لايخضع للتصديق .

مادة ٥٣ : معاهدات الصلح والتجارة ، والمعاهدات والإتفاقات الخاصة بالتنظيم الدولى المعاهدات التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات أو التى يكون فيها تعديل للنصوص ذات الطبيعة التشريعية ، وتلك الخاصة بحالة الأشخاص ، والمعاهدات التى تقضى بالنزول عن أرض أو إبدال أخرى بها أو ضمها لايجوز التصديق أو الموافقة عليها إلا بموجب قانون

وهذه المعاهدات لاتكون نهائية إلا بعد التصديق والموافقة عليها - كل تنازل أو بدل أو ضم لأرض لايكون صحيحاً مالم يقره السكان ذوى الشأن .

الدستور عادة للسلطة التشريعية التى تكون مكونة بالانتخاب بمهمة التشريع لضمان أن يكون التشريع معبراً عن المصلحة العامة بعد مناقشات تدور حول مضمون القانون ثم يتم التصويت على نصوص القانون نصاً نصاً .

ويحتل القانون الصادر عن السلطة التشريعية بعد إصداره ونشره مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية .

٤ - العُرف

- يعتبر العُرف بنص القانون المدنى مصدراً من مصادر القانون يأتى فى المرتبة التالية للتشريع ، والعرف يتضمن عنصرين ، عنصراً مادياً ، وعنصراً نفسياً . يعنى العنصر المادى الأطراد على قواعد معينة أى أن يكون أفراد طائفة معينة أو إقليم معين ملتزمين بقاعدة أو قواعد فترة زمنية طويلة نسبياً . أما العنصر النفسى فمؤداه أن يكون لدى أفراد الطائفة أو الإقليم شعور بأن هذه القاعدة أو القواعد ملزمة وأن جزاء سيوقع على من يخالفها (١) .

- والعرف الإدارى تعبير اصطلح على إطلاقه على الأوضاع التى درجت الجهات الإدارية على إتباعها فى مزاولة نشاط معين لها ، وينشأ العُرف من استمرار الإدارة على الالتزام بهذه الأوضاع والسير على سنتها فى مباشرة هذا النشاط ، بحيث تصبح هذه الأوضاع بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع . ويشترط لاعتبار العُرف ملزماً للإدارة أن يتوفر شرطان :-

-**الشرط الأول** : أن يكون العُرف عاماً وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة فإذا أغفل هذا الشرط فلايرتفع العمل الذى جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم للإدارة ، وعلى ذلك فإن التسامح العارض الذى يصدر من الإدارة فى حالة معينة لايكفى للقول بنشوء قاعدة عرفية .

---

(1) Aleis Weil et Francois, Tere Droit Civil, Dalloz 1979. p.197.

الشرط الثاني : ألا يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم .

٥ - المبادىء القانونية العامة

Les Principes generaux du droit

- يستند مجلس الدولة الفرنسي وكذا مجلس الدولة المصرى فى بعض أحكامه على قواعد لاتنتج مباشرة من القواعد المكتوبة أى من الدستور أو القانون أو اللائحة ، هذه القواعد رغم عدم النص عليها هى مبادىء قانونية عامة ، وقد كثر الاعتماد على هذه المبادىء القانونية العامة فى الأحكام الحديثة ، فما هى هذه المبادىء وما هو مدى قوتها الإلزامية أو مكانتها فى سُلم تدرج القواعد القانونية ؟

- أما عن ماهية المبادىء القانونية العامة ، فإذا كان من الصعب إعداد قائمة مفصلة تحوى جميع المبادىء القانونية العامة نظراً لتطور هذه المبادىء واتساع نطاقها ، فإن من المفيد أن نتعرف على أهم هذه المبادىء من خلال القائمة الاتية : -

١ - الحريات العامة والحقوق الفردية : مثل الحرية الفردية وحرية العقيدة وحرية الفكر وحرية التجارة والصناعة .

٢ - المساواة : مبدأ المساواة له جوانب قانونية متعددة فهناك المساواة أمام القانون والمساواة أمام الأعباء العامة ، والمساواة فى المسابقات والامتحانات .

٣ - مبدأ كفالة حقوق الدفاع للمتهم : ويعنى هذا المبدأ أنه قبل توقيع عقاب على شخص يتعين إعلانه وتمكينه من الدفاع عن نفسه فإذا لم يرد نص فى القانون يوفر للمتهم ضمانات يتعين قبل إصدار حكم على سلوك الشخص تمكينه من الدفاع عن نفسه وإلا كان مثل هذا الحكم مشوباً بعيب يوجب إلغاؤه .

٤ - مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية :

٥ - مبدأ عدم جواز تصرف الإدارة فى أموالها دون مقابل : أى عدم جواز التبرع

من أموال الإدارة ، حكم ١٩ مارس سنة ١٩٧١ (١) .

- والآن ماهى القوة القانونية للمبادىء القانونية ؟

- كان الفقه والقضاء في فرنسا مستقرين قبل صدور دستور سنة ١٩٥٨ على أن القوة القانونية للمبادىء العامة للقانون مساوية لقوة التشريع وتنزل نفس منزلته فى سُلم تدرج القواعد القانونية ، ولم يشك الفقه أو القضاء في قدرة المُشرِّع على تعديل المبادىء القانونية لأنه يملك هذه السلطة حيال التشريع الصادر منه . غير أن القضاء الإدارى الفرنسي ذهب بعد صدور دستور سنة ١٩٥٨ إعترف للمبادىء القانونية العامة بقيمة أعلى من قيمة القانون .

ويذهب فريق من الفقه المصرى إلى أن المبادىء العامة للقانون لاتستطيع مخالفة القواعد القانونية المكتوبة ، بينما تملك القوانين العادية الخروج عليها .

٦ - القانون القضائى

Le Droit Jurisprudentiel

- إن الحكم في أى دعوى معروضة على القضاء يتمتع بحجية ، سواء كانت هذه الحجية مقصورة على أطراف النزاع أو حجية مطلقة . ويعتبر الحكم هو الحقيقة القانونية التى يتعين على جميع سلطات الدولة بما في ذلك السلطات الإدارية إحترامها وعدم الخروج عليها وهو ماسنتعرض له فى المبحث السابع .

إلا أن قوة القانون القضائى تختلف عن حجية الأمر المحكوم فيه اختلافا بيناً . فحجية الأمر المحكوم فيه تقتصر على النزاع ، ولا تمتد إلى ماعداه .

أما قوة القانون القضائى فهى مستمدة من تأكيد القضاء وتكراره لقاعدة معينة فى أحكام متتالية . هذا التأكيد والتكرار يجعل احتمال تطبيق نفس القاعدة فى القضايا المماثلة احتمالا كبيراً .

---

(1) C.E. 19 Mars 1971, Margui, A.J. 1971,303..

٧ - احكام القضاء

Les decisions de Justice

سبق أن أوضحنا الفرق بين قوة القضاء أو حجية القضاء وحجية الشيء المحكوم فيه أو حجية الحكم القضائي . والمشكلة التي تثور هنا هي مدى قوة الحكم الصادر من القضاء ومدى التزام الإدارة به.

والمبدأ المستقر هنا هو أن الحكم القضائي النهائي سواء أكان نهائياً لأنه غير قابل للطعن فيه أم لأن طرق الطعن فيه قد استنفذت يحوز حجية الشيء المحكوم فيه .

L'autorite de la chose jugee.

ولحجية الشيء المحكوم فيه معنيان معنى شكلي وآخر موضوعي أو مادي . أما المعنى الشكلي فهو الحقيقة القانونية التي يتمتع بها الحكم القضائي . أما عن المعنى المادي لحجة الشيء المحكوم فيه فيتعلق بتنفيذ الأحكام . ذلك أن الأحكام واجبة التنفيذ فإذا لم تنفذ تلقائيا فإنها تنفذ قهراً ويقع على عاتق السلطات العامة أن تتدخل بإستعمال القوة عند الاقتضاء لصالح الشخص الذي حصل على حكم قضائي لصالحه

٨ - القرارات التنفيذية

Les decisions executoires

- تعتبر القرارات التنفيذية من عمل الإدارة بمفردها (١) . ويترتب على ذلك عدم إمكان الأعتراف لها بقوة أو قيمة أو حجية مطلقة .

إن حجية الأمر المقرر L'autoite de chose decidee أو حجية القرارات الإدارية مؤقتة ، بمعنى أنه يمكن تعديل القرار المتخذ كما يمكن سحبه أو إلغاؤه ويمكن حل المشاكل التي تثور بصدد حجية الأمر المقرر بالتوفيق بين مبادىء ثلاثة :

(!) L'Oeuvre exclusive de l'Aministration

مبدأ احترام الحقوق المكتسبة ، ومبدأ التدرج الشكلى للأعمال ومبدأ سمو الأعمال اللائحية .

١ - **مبدأ احترام الحق المكتسب :** تترتب على القرارات التنفيذية حقوق للأفراد ، وتخضع نظرية إلغاء القرار بالأسلوب الأدراى ، وكذلك سحب القرار الإدارى ، لقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة إلا إذا ورد نص فى القوانين أو اللوائح .

ويترتب على ذلك إذا صدر قرار من سلطة ينشىء حقوقاً للأفراد ، فإنه لايمكن سحب هذه الحقوق بقرار صادر من سلطة أخرى حتى لو كانت أعلى من السلطة مصدرة القرار ، فالمبدأ المستقر هو أن الرئيس الإدارى لا يمكنه سحب أو إلغاء قرار صادر من أحد معاونية ، مادام قد ترتب على هذا القرار حق مكتسب ،

وبالمثل فإن القرار اللائحى ، رغم سموه على القرار غير اللائحى ، فإنه لايمكن أن يمس حقا مكتسبا نشأ عن قرار غير لائحى .

٢ - **مبدأ التدرج الشكلى بين الأعمال الإدارية :** إذا افترضنا أن مشكلة الحق المكتسب ليست محل بحث أو أن التدرج الشكلى للأعمال هو الذى يحدد شروط وكيفية احترام القرارات الإدارية المفروضة . فالسلطة الأعلى لاتلتزم بقرارات السلطة الأدنى ، وهذه النقطة تحتاج إلى بعض التفصيل .

فإذا كانت علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس بسيطة فان من حق الرئيس بل من واجبه أحيانا أن يعدل ويلغى القرارات التى أتخذها المرؤوس ، خاصة إذا طعن فى هذه القرارات أمام الرئيس طعنا إداريا ، إذ لا يستطيع الرئيس فى هذه الحالة أن يختفى وراء حرية مرؤوسيه فى إتخاذ القرارات و هذا المبدأ لايسرى إذا كان النص القانونى قد منح سلطة إتخاذ قرارات نهائية لهيئة جماعية كمجلس إدارة هيئة أو مجلس كلية أو مجلس جامعة . إذ يستثنى هذا المجلس فى هذه الحالة من التبعية الرئاسية .

غير أن السلطة الرئاسية إذا كانت تملك التعديل أو الإلغاء ، فإنها لاتملك الحلول الكلى

محل السلطة الأدنى لاتخاذ قرارات تدخل بمقتضى نص القانون أو اللائحة فياختصاص السلطات الأدنى .

أما إذا كانت العلاقة بين السلطات هى علاقة قائمة على منح اختصاص عام لسلطة أخرى كما هو الحال بالنسبة لاختصاص المحافظ الذى يشمل منطقة جغرافية أعم وأشمل من تلك التى يشملها اختصاص رئيس مجلس المدينة أو القرية ، وفى هذه الحالة لا تستطيع السلطة الأدنى الخروج على القرارات الصادرة من سلطة أعلى ، كل ماتملكه السلطة الأدنى فى هذه الحالة هو إضافة الشروط التى تستلزمها الظروف المحلية .

وأما إذا كانت العلاقة علاقة وصاية كما هو الحال بالنسبة للمجالس المحلية التى لاتخضع للسلطة الرئاسية للمحافظ أو الوزير . هنا لايمكن للسلطة صاحبة الوصاية أن تلغى عملاً صادراً من السلطة اللامركزية ، أو تحل محلها فى إتخاذ قرار إلا فى الحالات المنصوص عليها صراحة فى القانون. وهنا يكمن خلاف كبير بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية إذ فى الحالة الأولى يجوز إلغاء أو تعديل القرار الصادر من السلطة الأدنى بلاقيد اللهم إلا شرط احترام الحق المكتسب .

٣ - مبدأ سمو الأعمال اللائحية على الأعمال غير اللائحية :

- ان آخر مبدأ يجب أخذه فى الإعتبار عند تحديد مدى التزام الإدارة بالقرارات التنفيذية هو مبدأ ضرورة احترام اللائحة من جانب من ينفذها حتى ولو كان التنفيذ موكولا إلى نفس الشخص الذى أصدر اللائحة .

فلو أصدر وزير لائحة فإن عليه بصدد إصدار القرارات الفردية المنفذة لهذه اللائحة أن يحترم اللائحة . و هذا لاينفى حق السلطة التى أصدرت اللائحة فى تعديل اللائحة أو إلغائها ، ولكنه فقط يحرم عليها أن تخرق اللائحة بقرارات فردية ، بل إن من واجب السلطة التى أصدرت اللائحة أن تعمل على تطبيقها وضمان نفاذها (١) .

I(1) C.E. 28 NOV. 1930, REC.P. 495; 28 AVRI
1948,. TRACON, REC
REC., P. 928

٤ - **ملحوظة** : إن المبادىء الثلاثة التى سبق لنا دراستها يجب أن تستعمل بالنظام الذى أوردناها به ومعنى ذلك أن يأتى مبدأ احترام الحق المكتسب فى المقدمة ويحجب بذلك المبدأ بين الآخرين . ثم يأتى مبدأ التدرج الشكلى للأعمال الإدارية ويحجب بذلك مبدأ السمو المادى للائحة على القرار التنفيذى الفردى ، ونخلص من ذلك أن هذا المبدأ الأخير ، أى مبدأ سمو اللائحة على القرار التنفيذى الفردى ، لايطبق إلا إذا كنا بصدد لائحة وقرار تنفيذى صادرين من جهة واحدة (١) .

ثانيا : نطاق مبدا المشروع

النظريات الموازنة لمبدا المشروعية

- أن القواعد القانونية المكتوبة لاتواجه جميع الحالات التى تعرض للإدارة من الناحية العملية ، كما أنها لاتواجه جميع الظروف فالقانون يترك أحيانا للإدارة حرية الاختيار والتصرف أى يخولها سلطة تقديرية ، ومن ناحية أخرى يواجه القانون الظروف العادية بنصوص تناسبها ولكن قد تطرأ ظروف استثنائية يتعين مواجهتها بما يناسبها ولمواجهة الظروف الاستثنائية التى قد تطرأ على مستوى الدولة أو على مستوى أضيق نطاقاً صيغت نظرية مؤسسة على مبدأ الضرورة هى نظرية الظروف الإستثنائية من ذلك قوانين حالة الضوارىء وحالة الأزمة وحالة الاستعجال . وفضلا عن السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية هناك طائفة من الأعمال تمس مصالح الدولة وأمنها الداخلى والخارجى . تتمتع بنوع من الحصانة ضد الرقابة القضائية ، سواء رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض ، هذه الأعمال هى تلك المعروفة بأعمال السيادة .

وسندرس هذه النقاط على التوالى :-

١ - السلطة التقديرية .

٢ - الظروف الاستثنائية .

٣ - أعمال السيادة .

---

(2) VEDEL : OP. Cit. P. 298 ETSS.

١ - السلطة التقديرية

LE POUVOIR DISCRETIONAIRE

السلطة التقديرية والسلطة المقيدة :

- عندما تتخذ الإدارة عملا فهى ، من الناحية النظرية البحته أو من الناحية المثالية تجد نفسها أمام أحد وضعين : السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية .

وتكون الإدارة ذات سلطة مقيدة إذا كانت القوانين واللوائح قد ألزمت الإدارة بالتصرف على نحو معين ، دون أن تترك لها حرية الاختيار .

ومثال ذلك أن ينظم القانون شروط منح رخصة ، أو القبول بكلية من كليات الجامعة أو ترقية الموظفين بالأقدمية ، فى كل هذه الحالات إذا استوفى صاحب الشأن الشروط المطلوبة ، يتعين على الإدارة أن تصدر القرار لصلاحه دون أن يكون فى إمكانها اختيار أى سبيل أخر (١) .

---

(1) C.E. 13 Juillet 1963, epouse Meyer, D. 1964, Conseil Consitutionnel 16 Juillet 1971,A.J.1971,537, Note Rivero

- حكم ٢ - ٥ - ١٩٥٤ محكمة القضاء الإدارى .
- حكم ٥ - ٣ - ١٩٥٨ محكمة القضاء الإدارى " إذا كانت السلطة التقديرية تقوم فى جوهرها على الإطلاق ، إلا أن القضاء الإدارى فى فرنسا ، رغبة منه فى التوفيق بين المحافظة على الحريات العامة ومقتضيات حسن الإدارة استقر على أنه يتعين على الإدارة وهى تمارس اختصاصها التقديرى ، أن تضع نفسها فى أفضل الظروف لإجراء هذا التقدير ، وأن تجريه بروح موضوعيه بعيداً عن البواعث الشخصية ، ويشترط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجراء هذا التقدير ، وبالتالى تكون رقابة القضاء الإدارى منصرفة إلى الكيفية التى تم بها التقدير لا إلى التقدير فى ذاته " .
- حكم ٢٦ - ٤ - ١٩٤٩ .
- حكم ٢٧ - ٢ - ١٩٥٢ .

راجع مجموعة المبادىء القانونية التى قررها القضاء الإدارى فى ١٥ عاماً .

وتكون الإدارة صاحبة سلطة تقديرية إذا ترك القانون أو اللوائح للإدارة حرية التصرف فى عدة اتجاهات . ومثال ذلك الترقيه بالأختيار فى الوظيفة العامة ، أو منح الأوسمة ، أو توقيع الجزاءات التأديبية . ولا يصح أن نستنتج من ذلك أن السلطة التقديرية تعنى منح الإدارة فرصة للتحكم . إذ فى جميع الحالات السابقة يتعين على الإدارة أن ترقى أو تمنح الوسام أو توقع العقوبة على من يستحقها ، وتكون الإدارة هى الحكم فى تقدير الاستحقاق .

٢ - الظروف الإستثنائية

Les circonstances exceptionneiles

- إن القوانين واللوائح الموضوعية لمواجهة الظروف العادية لايمكن أن تطبق فى الأحوال والظروف الاستثنائية ، ولذا فان من المسلمات أن الظروف الأستثنائية يجب أن تواجه بما يناسبها من إجراءات .

ماهية الظروف الإستثنائية :

من الصعب العثور على صيغة توصل وتجمع كل الظروف الاستثنائية وذلك نظراً لتعدد الحالات التى ينطبق عليها وصف ظروف أستثنائية واختلافها الواحدة عن الأخرى أختلافا بيناً ، ولعل الأسلوب الأمثل فى التعرف على الظروف الاستثنائية هو بتعداد الشروط التى يتعين توافرها حتى يمكن أن يقال إننا أمام ظرف استثنائى .

(أ) يجب أن يكون هناك وضع غير عادى خارق لسير الأمور من ذلك انتشار وباء أو حدوث سيل أو فيضان أو غزو عسكرى أو زلزال إلى غير ذلك من الظروف التى لايمكن حصرها مقدماً .

(ب) يجب أن يترتب على هذا الوضع غير العادى ان يستحيل على الإدارة مواجهته باتباع قواعد المشروعية الموضوعة للظروف العادية .

(جـ) يجب أن تحصر الضرورة وتقدر بقدرها فلا تمارس الإدارة السلطات الإستثنائية إلا بالقدر وفى الحدود التى تطلبها المصلحة العامة .

٣ - أعمال السيادة

Les actes de Gouvernement

- إن نظرية أعمال السيادة التي كان يعتبرها الفقه استثناء حقيقياً على مبدأ المشروعية ويأسف لعدم امكان التخلى عنها ، قد مرت بمراحل مختلفة .

- ففى البداية كانت أعمال السيادة وسيلة لإبعاد بعض أعمال الإدارة عن الرقابة القضائية كلية ، ثم تقلص دورها وأثرها بحيث أصبح قاصراً على قائمة معروفة بقائمة أعمال السيادة ، وفي مرحلة تالية اختفت هذه القائمة بحيث يمكن إن يقال أن أعمال السيادة لم يعد لها وجود ، وفى وقتنا الحاضر يذهب الفقه إلى أن ماتبقى من فكرة أعمال السيادة يسمح بالقول بأنه يمكن الاستغناء عنها بالمبادىء العامة .

وأهم أعمال السيادة الآن القرارات المتخذة فى مجال العلاقات الدولية . والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية فى علاقتها بالسلطة التشريعية مثل قرار دعوة البرلمان للانعقاد وقرار فض دورة البرلمان .



الكتاب الثاني

النشــاط الادارى

L'activité administrative

تقوم الادارة فى الدولة الحديثة بأنشطة متعددة وهــذه الأنشطة تختلف من حيث نوعها وتتدرج من حيث مــدى تدخلهــا فى الحيــاة الاقتصادية : فقد يقف تدخل الادارة فى نشاط الأفراد عند حد تنظيم هذا النشاط ، وأحيانا تذهب الى حد أبعد قليلا عندما توجه النشــاط الاقتصادى وجهة معينة عن طريق تشجيع ومساعدة من يقوم بنشاط اقتصادى معين ، وأحيانا تقوم بمراقبــة النشــاط الفردى عن طريق اخضاعه للاذن السابق أو لمجرد اخطار الادارة بالنشاط ، وأخيرا فان الادارة قد تمسك بالأمور بين يديها وتقوم بنفسها بممارسة النشــاط وهنا نكون أمام صورة المرفق العام .

من هذه اللوحة التى تتضمن صور أنشطة الادارة يمكننــا بسهولة أن نميز بين ثلاث صور هامة : الصورة الأولى ، وهى الضبط الادارى والتى فيها تترك الادارة للأفراد حرية التصرف ، ولا تتدخل الادارة الا فى نطاق محدد لتنظيم النشاط الفردى . والصــورة الثانية ، وهى صورة المرفق العام وهذه الصورة ظهرت فى آخر اللوحة السابقة .

والصورة الثالثة ، وهى توجيه النشاط الاقتصادى الفردى وجهــة معينة أو تنظيمه عن طريق اصدار لوائح تشجع الاتجاه الى صــورة معينة من صور النشاط أو التحكم فى سعر الفائدة أو تيســير القروض أو منح اعانات أو اعفاءات ضريبية لبعض الأنشطة .

وقد كانت مؤلفات القانون الادارى حتى وقت قريب تعــالج فقط الضبط الادارى والمرفق العام باعتبارهما الصورتين الأساسيتين لنشاط

الادارة(١) ، غير أن التطورات فى نشاط الادارة خلال السنوات الأخيرة جعلت الفقهاء يستخلصون صورا من نشاط الادارة لا تندرج تحت المرفق العام أو الضبط الادارى ، وذلك بعد أن ظهر القانون الاقتصادى كفرع جديد من فروع القانون بشقيه القانون الاقتصادى العام والقانون الاقتصادى الخاص ؛ ومن أشهر المؤلفات فى هذا الفرع مؤلف gérard Farjat القانون الاقتصادى Droit économique ومؤلف دولوبادير القانون الاقتصادى العام Droit public éconmique فى هذين المؤلفين أبرز الكاتبان الكبيران أن تطور القانون الاقتصادى الادارى هو أهم مظاهر تطور القانون الاقتصادى . ولقد تطور القانون الادارى الاقتصادى تطورا كميا وآخر كيفيا . أما التطور الكمى

---

(١) دكتور عثمان خليل : القانون الادارى ، الانجلو المصرية ، ١٩٥٧ ، ص ٣٣٣ — ٤٦٣ حيث عالج العميد عثمان خليل الضبط الادارى فى الصفحات من ٣٣٧ — ٣٨٧ والمرفق العام فى الصفحات من ٣٨٩ — ٤٦٣ .

دكتور سليمان الطماوى : الوجيز فى القانون الادارى ، سنة ١٩٥٧
دكتور ثروت بدوى : القانون الادارى ، سنة ١٩٨٠ ، المجلد الثانى ، النشاط الادارى حيث يقول سيادته « يستهدف النشاط الادارى اشباع الحاجات العامة للجماعة واقامة النظام العام فى المجتمع والسهر على صيانته وتثبيته ، كل ذلك من اجل تحقيق المصلحة العامة . ولبلوغ هذه الغاية يتخذ النشاط الادارى احد مظهرين رئيسيين :

١ — الضبط الادارى .

٢ — المرفق العام .

ومن المراجع الاجنبية التى تعالج موضوع نشاط الادارة على هذا النحو التقليدى :

André de L'aubadère : Traité élémentaire de droit administratif. 1963, p. 503-584.

L'action administrative : La police administrative P. 506-516 II Services publics p. 517-534.

Georges Vedel : Droit Administratif P. 779-855.

Jean Rivero : Droit Administratif, Dalloz, 1970, P. 371-446.

«L'action de l'administration a pour but de Satisfaire aux nécéssités de l'intérêt général».

«Pour ce faire, elle revêt, Traditionnellement, deux formes : La police administrative, le service public». p. 374.

Le développement quantitatif فيتمثل فى التنظيم الاقتصادى للدولة وظهور قانون للمشروعات العامة وتنظيم عام للنشاط الاقتصادى الخاص • وأما عن التطــور الكيفى للقــانون الادارى الاقتصــادى Les trans formations qualitatives tatives. فأهــم مظاهره تعديل مبدأ المساواة ، واستعارة أساليب القانون الخــاص ، ووجــود قطاع لا ينتمى الى القانون الخاص أو القانون العام تندرج تحته كل اجراءات وضع الخطة الاقتصادية موضع التنفيذ(١) •

وسنعالج صور نشاط الادارة على التوالى بحسب ترتيب ظهورها فقد كان الضبط الادارى هو أول صور النشاط الادارى ظهورا ، ثم تلاه المرفق العام ، وأخيرا استخلص الفقه فى السنوات الأخيرة صورة نشاط الادارة فى مجال تنظيم النشاط الاقتصادى الخاص • وعلى هذا الأساس فان خطة بحثنا ستكون على النحو التالى :

الباب الأول : الضبط الادارى •

الباب الثانى : المرفق العــام •

الباب الثالث : تنظيم النشاط الاقتصادى الخاص •

---

(١) Gerard Farjat : Droit économique, Thémis, P.U.F., 1971, P. 39-44.

الباب الأول

الضبط الادارى

La police Administrative

الفصل الأول

تعريف الضبط الادارى

لكلمة الضبط أو البوليس معنى واسع ، ففى اللغة القانونية القديمة كان البوليس أو الضبط يعنى كل أمر أو اجراء تتخذه الدولة يرمى الى تحقيق أهداف المجتمع السياسى . أى أن البوليس كان معناه التنظيم . وبهذا المفهوم كان يطلق على الدولة المنظمة اصطلاح الدولة المنضبطة L'Etat policé (١) • ولكن الضبط الادارى La police administrative له معنى أضيق فالضبط الادارى هو مجموع الأنشطة الادارية سواء القرارات اللائحية أو القرارات الفردية الضرورية للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة • وسنبدأ بالقاء الضوء على اصطلاح الضبط ثم ننتقل الى تعريف الضبط الادارى •

الضبط La police ظهر الضبط مع مولد الدولة المدينة La cité وذلك ابان الحضارة اليونانية القديمة • ولذا فان كتابات الفلاسفة اليونانيين قد تعرضت لفكرة الضبط ، فيعرفها أفلاطون فى القوانين Les lois بأنها « الحياة واللائحة والقانون فى أحسن صورهم التى تحافظ على المدينة » •

---

(١) Georges Vedel : Droit Administratif, P.U.F., 1973, P. 779.

«La vie, le règlement et la loi par excellence qui maintiennent la cité».

بينما يرى أرسطو أن فكرة الضبط تأتى فى المقام الأول من الأهمية لأنها تعنى سيادة النظام وحسن سياسة المدينة والمحافظة على حياة الشعب •

«Le bon ordre, le gouvernement de la ville, le soutien de la vie du peuple, le premier et le plus grand des biens».

وواضح من هذه التعريفات القديمة للضبط أنه كان واسع المضمون يتعدى مجال القانون الى مجال الخير والأخلاق • غير أن هذا المعنى أخذ يضيق بمرور الزمن ليعنى فى القرن الثامن عشر حلول سيادة القانون محل تحكم الأمير • وهذا المعنى بدوره واسع بالنسبة للمعنى الذى نقصد به الضبط الادارى فى العصور الحديثة •

الضبط الادارى : La police administrative

يغطى اصطلاح الضبط الادارى معنيين أحدهما عضوى والآخر وظيفى • فى المعنى العضوى يقصد بالضبط الادارى الهيئات الادارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام • ويطلق الفقه المصرى والقوانين المصرية الحديثة اصطلاح الشرطة على الضبط بهذا المعنى ، ومن ذلك نص دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ على أن الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية • ويحتفظ الفقه بلفظ الضبط أو البوليس للمعنى الوظيفى أو المادى (١) • والضبط الادارى

---

(١) وان كان العميد عثمان خليل يطلق لفظ بوليس على رجال الضبط حيث يقول فى ص ٣٤١

نقصد بمثل هذه الامثلة مجموعة سلطات الضبط لا مجموعة رجال الضبط او رجال البوليس كما هو الحال فى قلنا بوليس الجامعات وبوليس البرلمان او مجلس الامة مثلا .

راجع فى تعريف الضبط بالمعنى الواسع والضبط بالمعنى الضيق : د. عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الادارى ، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة ٤٨ ، العددين الثالث والرابع ، ص ٣٧٦ — ٣٨١ حيث
=

بمعناه المادى هو مجموع الأنشطة التى تتخذها الادارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو اعادة هذا النظام فى حالة اضطرابه . والاجراءات التى تتخذها سلطات الضبط قد تكون قرارات لائحية أو قرارات فردية ، وكثيرا ما تمس هذه الاجراءات الحريات العامة

=

استعرض الكاتب آراء حديثة لهوريو وبنوا وبابا نيكوليدس توسع من مفهوم الضبط الادارى ليشمل كل انشطة الادارة .

ثم ينتقد الدكتور عاطف البنا هذه التعريفات الواسعة ويأخذ عليها عدم وضوح معالمها ، بل وتناقضها احيانا ، وكونها تفقد الضبط الادارى كل خصائصه .

« ويصدق النقد بصفة خاصة ، عندما يعطى الضبط معنى غاية فى الاتساع بحيث يصبح مرادفا للتنظيم القانونى ، أيا كانت اهدافه ومجالاته ووسائله . فالتشريع — ونشاط السلطة العامة عموما — يستهدف اغراضا متنوعة (النظام العام ، حماية العمال ، تصحيح السوق ، اشباع الحاجات ، الخ) ويتدخل فى كل المجالات (النشاط الخاص والنشاط العام) ويستخدم مختلف الوسائل (التنظيم والرقابة وتقديم المساعدات ، الخ) . وتتسع ولاية الضبط وفقا لهذا المعنى لكل ذلك ، وتشمل كل فروع القانون ، ومن الواضح فى هذه الحالة ان الضبط لا يكون له مضمون محدد المعالم » .

ويستطرد الدكتور البنا : « الواقع ان التعريفات القانونية لا ينبغى ان تكون عمليات منطقية خالصة ولا عمليات تحكمية خالصة ، وانما ينبغى ان تكون تعريفات ذات وظيفة Fonctionnelle وان توفق بين المنطق المنسق والفائدة العملية حتى تؤدى الى تقسيمات قانونية معقولة وقابلة للاستعمال . وعلى ذلك فان تعريف الضبط ينبغى ان يكون بهدف تطبيق نوع معين من انواع النظم القانونية . والذى يعطى الضبط طابعه الخاص ويبرر تطبيق نظام قانونى متميز هو تقييده للحريات الفردية واستهدافه كفالة النظام العام فالنظام العام امر ضرورى للحياة فى جماعة ، والاجراءات التى تحققه يجب أن تكون سريعة وفعالة ، ولانها تمس حريات الافراد يجب أن توازن بين ممارسة الحرية وصيانة مقتضيات النظام العام » .

قارن هذه الآراء بما اوردناه فى المتن ولاحظ أننا فى تعريفنا للضبط ركزنا على الهدف منه وهو صيانة النظام العام دون اشتراط ان يكون الاجراء الضبطى ماسا بالحريات لأنه قد لا يمس الا مجرد رخص Facultés .

ونحن نأخذ على تعريف الدكتور البنا ايضا قبوله للتوسع فى مدلول الضبط التشريعى . اذ يدخل فى معنى الضبط الذى تتولاه الدولة عن طريق التشريع تنظيم النشاط الفردى ، وتنظيم حسن سير المرافق والمشروعات العامة . ولعل سبب هذا الاختلاف ما سبق ان اشرنا اليه من اننا اعتبرنا نشاط الدولة المتعلق بتنظيم النشاط الاقتصادى الخاص وجها جديدا تمشيا مع الفكر الحديث ، الذى تولد عنه فرع جديد من فروع القانون هو القانون الاقتصادى .

المكفولة للأفراد ، ولكنها أيضا قد لا تتعرض الا لرخص Facultés مباحة للأفراد لا ترقى الى مرتبة الحريات التي يضمنها الدستور . غير أنه يجب ألا نفهم من هذا أن هناك تعارضا بين النظام والحرية ، ذلك لأن الحريات لا يمكن ممارستها الا فى ظل النظام ولا تعدو اجراءات الضبط الادارى مجرد تنظيم الحريات لجعلها ممكنة الممارسة من الناحية العملية . ان العلاقة بين النظام والحرية تحتاج الى مزيد من التوضيح وهو ما سنقوم به فى حينه (١) .

---

(١) انظر تعريفات الفقهاء للضبط :

د. عثمان خليل : القانون الادارى ، ١٩٥٧ ، ص ٣٣٧ .

« الضبط الادارى هو مجموعة اختصاصات السلطة العامة فى سبيل المحافظة على النظام العام فى الدولة . . ان الضبط الادارى غاية فى ذاته بل انه اول غاية عرفتها الدولة ووجدت من اجلها السلطة العامة والدولة السياسية ، ولعله اخطر ما يشغل الدولة فى العصر الحديث . . . وعليه فجوهر وسائل السلطة العامة هو الضبط ، وهو فى ذاته غاية بمعنى الكلمة وليس مجرد وسيلة ، كما انه ليس سلبى الطابع بل له جوانبه الايجابية المتزايدة يوما بعد يوم ، وهو فوق ذلك ركن لازم لقيام الادارة بالمرفق العام . كما لا يخفى أن الضبط انما يقيد الحريات لحفظها من الفوضى لانه لا حرية مع الاطلاق فى فهمها ، فيجب أن تقف الحرية عند الحد الذى لا يمس حريات الآخرين او النظام العام . ولذلك نجد المشرع ذاته الذى يحمل أمانة حفظ الحريات هو الذى يضع الحدود ويعين لها الضوابط مما سمى الضبط التشريعى » .

د. الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة ، ١٩٦٥ ص ٨٣٦ وما بعدها .

البوليس الادارى هو حق الادارة فى أن تفرض على الافراد قيودا تحد من حرياتهم بقصد المحافظة على النظام العام .

د. ثروت بدوى : القانون الادارى ، المجلد الثانى ، ص ٩ وما بعدها .

« الضبط الادارى هو مجموعة الاجراءات والقواعد التى تفرضها السلطة الادارية المختصة على الافراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته ولتقيد بها حرياتهم فى حدود القانون ، بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده . وتتخذ هذه القواعد والاجراءات شكل قرارات تنظيمية عامة تصدرها الادارة من جانبها وحدها ، أو تتخذ صورة اوامر واجراءات فردية ، مادية أو قانونية ، تقوم بها الادارة ايضا بارادتها المنفردة . وتشترك هذه القواعد والاجراءات جميعا فى كونها تقيد الحريات » .

وهكذا فان تعريف الضبط الادارى يعتمد على الهدف منـــه وهو المحافظة على النظام العام ، وهذا التعريف يوجب علينا تحديد المقصود بالنظام العام • ولا يخفى أنه لا يكفى فى هذا الصدد أن نعرف النظام العام بأنه حالة تسود عنـــدما تختفى الفوضى والاضطرابات ، فهـــذا التعريف السلبى لا يعطينا فكرة واضحة عن الاجراءات الضبطية ويهمنا أن ننبه الى أن للنظام العام وجهين وجها ماديا ، ووجها معنويا •

الوجه المادى للنظام العـــام :

أما الوجه المادى للنظام العام فهو محل اتفاق بين الفقهاء ويتكون من عناصر ثلاثة وهى الأمن والصحة والسكينة •

(أ) الأمن العام : يعنى الأمن العام تحصين المواطن ضد بعض أخطار الحياة الاجتماعية مثل حوادث السيارات وانهيار المنازل وأخطار الفيضانات وارتكاب الجـــرائم والشغب والمظـــاهرات الى غير ذلك من الأخطار ، سواء أكان مصدرها الطبيعة أم نشـــاط الأفراد أم فعـــل الجماعات • ويجب أن يكون هدف سلطات الضبط هو درء المخاطر ومنع العدوان على الأشخاص أو الأموال • وفى سبيل تحقيق هذا الهدف يتعين على سلطات الضبط أن تتخذ مجموعة من الاجراءات مثل تنظيم المرور فى الشوارع لمنع حوادث السيارات ، وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور ، وحصر الخطرين ومراقبتهم لمنع وقوع الجرائم بقدر المستطاع ، واتخاذ الاحتياطات ضد الكوارث المتوقعة ، مثل الزلازل والفيضانات

=

ونحن نتفق مع استاذنا الدكتور ثروت بدوى فى تعريفه للضبط الادارى بصفة عامة وتختلف معه فيما يتعلق بالفكرة الاخيرة التى وردت فى التعريف لاننا اوضحنا فى المتن ان اجراءات الضبط فى كثير من الاحيان تمس الحريات وتقيدها وتنظمها لتجعلها ممكنه ، ولكن هذا لا يمنع من وجود اجراءات ضبط لا تمس الحريات وانما الرخص Les Facultés التى لا ترقى كلهـــا بالضرورة الى مرتبة الحرية التى يضمها وينص عليها الدستور •

Vedel : op. cit., p. 779.

Rivero : op cit, p. 376 et ss.

والتسول ... الى غير ذلك من الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على الأمن العام والحيلولة دون وقوع ما يهدد حياة أو أموال المواطنين (١) .

(ب) الصحة العامة : يقصد بالصحة العامة حماية المواطنين ضد كل ما يهدد صحتهم من أوبئة ومخاطر العدوى وذلك بالسهر على مراعاة الشروط الصحية في مآكلهم وملبسهم ومسكنهم . ومن ثم يتعين على سلطات الضبط أن تراقب المطاعم والمحلات العمومية وموارد المياه والمغاسل والسلخانات، وأن تفرض على الأفراد شروطا للتخلص من القمامة وللصرف الصحي ، وأن تراعي الدولة حدا أدنى من النظافة في الشارع ، وأن تضع مواصفات للمساكن بحيث لا يتعرض المواطنون لخطر الأمراض المعدية ، وأن تقوم السلطات المختصة بتحصين الأطفال والكبار ضد الأوبئة(٢) .

(ج) السكينة العامة : تعني السكينة العامة تجنيب المواطنين المضايقات التي تتعدى تلك المضايقات الضرورية للحياة في المجتمع . ومن المضايقات التي يتعين على سلطات الضبط العمل على القضاء عليها الضوضاء والعويل واستخدام مكبرات الصوت وسوء استعمال أبواق السيارات وأجهزة الاذاعة والتليفزيون ، والتجمعات التي تزعج راحة السكان والضجيج الذي يحدثه الباعة المتجولون ، والأصوات التي تصدر عن الحيوانات الضالة(٣) .

---

(١) د. عثمان خليل : المرجع السابق ص ٣٤٠ ، ودكتور ثروت بدوي المرجع السابق ، ص ٢٢ .

(٢) راجع : عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٣٤٠ .
ثروت بدوي : المرجع السابق ، ص ٢٢ .

Vedel : op. cit., P. 701

Rivero : op. cit., P. 378-379.

De Laubadère : op. cit., P. 506.

(٣) الطماوي : المرجع السابق ، ص ٨٣٨ ، الدكتور محمد عصفور ، البوليس والدولة ، الاصول القانونية والسياسية والادارية الممهدة لقيام الدولة البوليسية المعاصرة ، ١٩٧٢ ص ٨٠ وما بعدها .

الوجه المعنوى للنظام العام :

هذا عن الجانب المادى للنظام العام وهو جانب متفق عليه ، أما الجانب المعنوى للنظام العام فهو محل خلاف بين الفقهاء الفرنسيين . ولعل السبب فى هذا الخلاف هو عدم ورود اشارة الى الجانب المعنوى للنظام العام فى النصوص القانونية الفرنسية . وسنرى ألا محل لهذا الخلاف فى مصر لأن النصوص القانونية أشارت الى الجانب المعنوى للنظـــام العام .

ذهب مجلس الدوله الفرنسى حتى سنة ١٩٥٩ الى أن المحافظة على الآداب العامة مـــن اختصاص سلطات البوليس الخـــاص وأن سلطات البوليس العام لا حق لها فى التدخل بحجة المحافظة على الآداب العامة ما دام النظام العام المادى ليس مهددا(١) .

---

(١) أورد العميد الطماوى فى المرجع السابق الاشارة اليه امثلة من قضاء مجلس الدولة الفرنسى ومحكمة النقض الفرنسية أقر فيها القضـــاء سلطة الادارة فى منع عرض المطبوعات التى تصف الجرائم والفضـــائح ، وسلطاتها فى منع النساء من ارتداء زى الرجال . ويلاحظ ان مشروعية هذه الاجراءات لا تعنى ان الضبط العام كان يشمل من بين اهدافه المحافظة على الآداب العامة ، فبغير التنظيم التشريعى الذى يخول لسلطات الضبط التدخل ما كان لهذه السلطات ان تتدخل . وكان اول حكم اصـــدره مجلس الدولة معترفا لسلطات الضبط بحق التدخل للمحافظة على النظام العام المعنوى هو حكم لوتسيا الصادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥٩ .

انظر الطماوى : المرجع السابق ص ٨٣٩ .

قارن ذلك بما اورده العميد عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٣٤٠ .

« يلاحظ ان المقصود بهذه النواحى الثلاث للنظام العام هو الجانب المادى الخارجى لهـــا وليس الجـــانب الادبى او الاخـــلاقى المتعلق بالآراء والمعتقدات والمشاعر ، وذلك ما لم يهدد الاخلال بهذا الجانب الادبى أو الاخلاقى بالمساس بالجانب المادى ، كما لو اصبح يهدد ماديا الامن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة ، ولهذا رفض مجلس الدولة الفرنسى سنة ١٩٣٧ الغاء قرار صادر من عمدة يمنع تداول بعض المطبوعات المتضمنة عرض قصص غير خلقية شائنة . كما رفضت محكمة النقض الفرنسية سنة ١٩٤١ الحكم بعدم مشروعية قرار تنظيمى اصدرته سلطة بلدية يحظر على النساء لبس ملابس الرجال . ونجد فى بعض البلاد كمصر جهة خاصة ببعض نواحى هذا الجانب تسمى « بوليس الآداب » .

=

ويعتبر حكم لوتسيا الصادر من مجلس الدولة الفرنسى سنة ١٩٥٩ نقطة تحول فى هذا المجال اذا اعترف مجلس الدولة لسلطات البوليس بالحق فى التدخل فى حالة المساس بالآداب العامة وذلك فى فروض قليلة وبشروط معينة • وتتلخص وقائع قضية لوتسيا فى آن عمدة نيس أصدر فى عام ١٩٥٤ عدة قرارات بمنع عرض بعض الافلام التى حصلت على تصريح بالعرض من الوزير المختص ، وكان المقصود بقرارات العمدة منع عرض هذه الأفلام فى مدينة نيس (١) • وكان العمدة فى اتخاذه لهذه القرارات واقعا تحت تأثير بعض جماعات الضغط كالجماعات العائلية وجمعيات المحافظة على التقاليد التى شنت حملة واسعة ضد تحرر هيئة الرقابة على الأفلام ، والذى كانت ترى علاجه فى ضرورة تشدد سلطات الضبط المحلى • طعنت الشركات المنتجة للأفلام المذكورة فى قرارات العمدة طارحة بذلك مشكلة مدى سلطات العمدة والمحافظين حيال الأفلام السينمائية الحاصلة على ترخيص بالعرض من الوزير المختص • ويلاحظ أن الرقابة على الأفلام السينمائية كانت منظمة بمرسوم ٣ يوليو سنة ١٩٤٥ ، الذى حل محله فيما بعد مرسوم ١٨ يناير سنة ١٩٦١ • وكان ذلك المرسوم يفرض ضرورة الحصول على تصريح من الوزير المختص لعرض أو تصدير أى فيلم ، وذلك بناء على رأى لجنة الرقابة على الأفلام، وبمقتضى نصوص هذا المرسوم كان للوزير وللجنة سلطة تقديرية واسعة . ذ لم تحدد النصوص الأسباب التى يمكن الاستناد عليها لمنع عرض أى فيلم • وكان على مجلس الدولة الفرنسى فى قضية لوتسيا أن يحسم اشكالين : الأول مدى حق سلطات الضبط المحلية فى التدخل لمنع عرض فيلم سبق أن حصل على ترخيص من السلطات المركزية ،

=

ولا تعارض بين راى العميد عثمان خليل وراى الدكتور الطماوى لأن الحالات التى عرضها الدكتور الطماوى تتعلق بسلطات الضبط المستندة على نصوص تشريعية ومن ثم فاجراءاتها لحماية الآداب تستمد مشروعيتها من القانون.

(١) الافلام الثلاثة التى منع العمدة عرضها هى : النار فى الجسد ، والقمح فى الحشائش ، وقبل الطوفان ، لأنها تتعارض فى رأيه مع حسن الآداب .

والثانى اذا تقرر هذا الحق للسلطات المحلية فما هو مدى سلطات الهيئات المحلية وعلى وجه التحديد ما هى الأسباب التى يمكن أن تستند عليها لممارسة هذا الاختصاص •

فأما عن الاشكال الأول فقد أجاب مجلس الدولة بأن ممارسة سلطة الضبط من هيئة عليا لا يضع عقبة أمام تدخل السلطات المحلية وعلى وجه الخصوص العمدة ، وذلك اذا كانت الظروف المحلية تبرر اتخاذ اجراء أكثر تشددا من الاجراء الذى اتخذ للأمة برمتها • بقى الاشكال الثانى وهو تحديد الأسباب التى يمكن للعمدة أو المحافظ أن يستند اليها لممارسة هذا الاختصاص • وهنا حدد حكم لوتسيا نوعين من الأسباب • أولا سبب تقليدى وهو وجود تهديد مادى خطير للنظام أى تهديد باثارة الشغب أو المظاهرات المصحوبة بالعنف ، ولا جديد فيما قرره مجلس الدولة بهذا الصدد فهذا يدخل فى نطاق سلطات الهيئات المحلية المسئولة عن النظام العام بمعناه المادى ، وان كان احتمال قيام مظاهرات على اثر مشاهدة فيلم يعتبر احتمالا نادرا • ثانيا فيما يتعلق بالناحية الأخلاقية فى الفيلم فانها كانت محل بحث أمام اللجنة الوزارية والوزير ، ولذا يتعين أن يكون تدخل سلطات الضبط المحلية لأسباب تتعلق بظروف الاقليم ، ومن ثم ليس من حق هذه السلطات أن تراقب مرة ثانية ماسبق أن خضع للرقابة من السلطات المركزية •

كان النظام العام المعروف والمتفق عليه فى فرنسا حتى صدور حكم لوتسيا هو النظام العام المادى الخارجى لأن تدخل سلطات البوليس لمنع الاضطراب الاخلاقى أو الادبى يعنى الخوض فى أعماق الأفراد والمساس بحرية ضمائرهم للعمل على توفير نوع من النظام الأخلاقى فى منطقة مقدسة لا يمكن الاعتراف لسلطات الضبط بالخوض فيها • وقد لاحظ مفوض الدولة فى تقريره على قضية لوتسيا أن العمدة تدخل بناء على ضغط بعض الجماعات التى كان أحرى بها أو توجه نصائحها الى أعضائها لكى يمنعوا أبناءهم من مشاهدة الأفلام التى يعترضون عليها • غير أن مجلس الدولة لم يأخذ بوجهة نظر مفوض الدولة وقرر أن منع

عرض هذه الافلام مشروع لان عرضها كان يهدد النظام العام بسبب صفتها اللاخلاقية وبسبب الظروف المحلية والتى تتلخص فى اجتياح موجة من الانحلال شاطىء الريفير فى هذه الفترة . ومن هنا أصبحت حلمة لا أخلاقى غير محددة . كما أنها ليست صفة مطلقة تنطبق فى كل ظرف وفى كل مكان وزمان . ولذا فان لهيئات لضبط المحليــة ســلطة تقديرية ، وان كانت خاضعة لرقابة القضاء فى هذا المجال وهى رقابة على سبب لقرار الادارى . وعلى وجه لتحديد على التكييف القانونى للوقائع . ولقد ثار التساؤل فى القضاء اللاحق على حكم لوتسيا كيف يمكن ان يكون فيلم معين أخلاقيا فى منطقة وغير أخــلاقى فى منطقة اخرى . وذهب مجلس الدولة فى الاجابة على هذا التساؤل الى أن هذا ممكن نظرا للظروف الزمانية والمكانية الملابسة ففى زمن الحج مثلا فى المناطق لتى يتوجه اليها الحجاج قد يكون من الأفضل منع عرض فيلم ولكن هذا لا يحول دون عرضه خلال بقية العام .

وقد استخلص لفقه من هذا القضاء وجود نظام عام معنــوى الى جانب النظام العام المادى يجعل تدخل سلطات الضبط للمحافظة على ذلك النظام العام المعنوى ممكنا ولكنه خاضع لرقابة مجلس الدولة (١) .

---

(١) انظر الانتقادات الموجهة للقضاء الذى انبنى على حكم لوتسيا دكتور عاطف البنا : المقــال السابق ص ٥٥٤ ــ ٥٥٥ .

« . . . الا ان البعض قد لاحظ ان عبارة الظروف المحلية لا تشكل قيدا وانها لا تعدو ان تكون عبارة تقليدية جارية فى قضاء المجلس الفرنسى فى مادة الضبط . لانه لا يتصور فى دولة واحدة ان يعتبر احد الافلام مثلا غير خلقى فى مدينة وغير مناف للأخلاق فى مدينة اخرى . ونحن نسلم أن هذه العبارة هى فى اغلب الأحوال عبارة تقليدية جارية يذكرها المجلس الفرنسى بطريقة عابرة دون ان يبحث حقيقة فى هذه الظروف المحلية .

الا ان هذا التعليل الذى ذكره البعض غير مقنع . حقــا ان الصفة الخلقية لتصرف معين قد لا تتوقف من حيث توافرها أو عدم توافرها ــ على الظروف المحلية ، خاصة فى دولة تتقارب اجزاؤها ثقافيا وحضاريا . الا أن الخلاف قد يحدث ــ بسبب الظروف المحلية الخاصة ــ فى النظرة الى مدى اهمية القاعدة الخلقية محل البحث ، وفى درجة خطورة المساس بها من جراء التصرف . ولذا لاحظ البعض بحق ان قيمة هذا القضاء الحديث لمجلس الدولة

=

القانون المصرى يجعل الآداب العامة أحد أهداف الضبط :

حسم المشرع المصرى مسألة النظام العام المعنوى وكونه جزءا من النظام العام بنصه على أن المحافظة على الآداب هى أحد أهداف الضبط الادارى .

فتنص المادة ١٨٤ من دستور جمهورية مصر سنة ١٩٧١ على أن : « الشرطة هيئة مدنية نظامية ، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، وتؤدى الشرطة واجبها فى خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على النظام والأمن العام والآداب ، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين بالقانون » .

كان قانون هيئة الشرطة الصادر سنة ١٩٦٤ يحدد اختصاصات الهيئة بأنها المحافظة على النظام والأمن العام وحماية الأرواح والاعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات بينما تنص المادة الثالثة من القرار بقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن : « تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وبحماية الأرواح والاعراض والأموال وعلى الاخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة

=

الفرنسى انما تتوقف الى حد كبير ، على موقف القاضى فى رقابته على فكرة الظروف المحلية ، فهذه الفكرة لا تكون ذات فائدة الا اذا تطلب القاضى وجود وقائع محددة ، وعناصر تمكن رقابتها بسهولة ، يكون من شأنها أن تجعل الخطر الذى يتهدد الاخلاق العامة ، وبالتالى النظام العام ، يتخصص محليا ، بدلا من الاكتفاء باشارات غير محددة » .

ينضم الدكتور عاطف البنا الى منتقدى المبادىء التى قررها حكم لوتسيا مع أنه يقرر فى ص ٥٥٣ — ٥٥٤ « على أنه اذا كان القضاء قد اصبح يقر بوجود نظام عام خلقى الا أنه لا يحدد له مضمونا معينا يلتزم به فى كل الاحوال . فهو فى احكامه يأخذ بحلول جزئية فى الحالات المعروضة دون ان يفصح عن اعتناق فكرة محددة المعالم عن النظام الخلقى . وهذا امر طبيعى لأن فكرة النظام العام الخلقى من ناحية ، فكرة مرنة غير محددة ، وهى متطورة تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان . . . والنتيجة هى صعوبة تحديد النظام العام الادبى تحديدا دقيقا جامدا » .

الطمأنينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات » •

والآداب العامة المقصودة هى الحد الأدنى من مبادىء الأخلاق التى يرى المجتمع أنه من الواجب احترامها وهى بذلك لا تتضمن كل مبادىء الأخلاق • ومعنى ذلك أنه ليس من واجب سلطات الضبط أن تعمل على فرض السلوك الأخلاقى على كل فرد من أفراد المجتمع • ذلك أن هذه المهمة فضلا عن استحالة تحقيقها فان محاولة القيام بها يؤدى الى قيام دولة مستبدة تعتدى على حريات الافراد باسم الاخلاق • ومعنى ذلك أن الآداب العامة هى الحد الأدنى المتفق عليه فى المجتمع للسلوك العام ، وأنه أضيق بكثير من الأخلاق التى تتعلق بالسلوك العام وبالسلوك الخاص بل وبضمير الانسان • والقانون كما هو معروف ينظم السلوك الاجتماعى ولا يمس ضمير الانسان وما يدور بخلده • ان أى دولة تحاول أن تفرض رقابة على الضمائر وعلى السلوك الشخصى تتعدى حدود وظيفتها وتدخل فى اطار يهدد حريات الأفراد ويهدد كيان الدولة (١) •

---

(١) راجع دكتور عاطف البنا : المرجع السابق ، ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ .

« على ان النص على الآداب العامة كغاية من غايات الضبط لا يعنى ان هذه الآداب العامة تحتوي على كل الاخلاق .

« فالأخلاق اوسع مدى بكثير ، اما الآداب العامة فهى تقتصر على الحد الادنى من الافكار والقيم الخلقية التى تواضع عليها الناس . والحقيقة انه من الخطورة البالغة ان نطابق بين الآداب العامة والاخلاق . لأن من شأن هذه المطابقة فرض رقابة خلقية على النوايا والسلوك الشخصى . وليس من مهمة القانون تحقيق طهارة النفوس وكمالها وتسديد الفضيلة ، او تعليم الناس الاخلاق . ولا شك فى ان دولة الاخلاق الفاضلة ــ التى يتصور البعض انبساط سلطانها على كافة التصرفات الشخصية ــ هى دولة مستبدة ــ ولذلك لا يجوز الاستناد الى فكرة النظام العام الخلقى لفرض القيود على التصرفات لمجرد انتقارها للأخلاق ».

« ومعيار الآداب العامة ينبغى الا يكون معيارا ذاتيا يرجع فيه القاضى الى تقديره الشخصى وانما هو معيار موضوعى حيث يؤخذ فى تقييم التصرف بما اصطلح اوساط الناس على تقبله ، وبما يجدون انفسهم ملزمين باتباعه من قواعد اخلاقية اساسية ولو لم يامرهم القانون بذلك » .

ديناميكية فكرة النظام العـام :

للنظام العام اذن وجهان : وجه مادى ووجه معنوى . غير أن فكرة النظام العام فكرة ديناميكية وليست فكرة استاتيكية . ولذا فمن الصعب حصر عناصرها بشكل محدد . فمثلا القول بأن عناصر الوجه المـادى للنظام العام هى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة لا يعنى تحديد كل الأسباب التى تبرر تدخل سلطات الضبط . لأن هذا التحديد اذا كان صحيحا بالنسبة لفترة معينة فانه خاضع لتطور مستمر . ونتيجة لهذا التطور فقد ظهرت فى العصر الحديث فكرة النظام العام الاقتصادى ، كما أصبح لسلطات الضبط دور خطير ومتزايد الأهمية فى مجال تنظيم المرور (١) . ومعنى ذلك أن النظام العام مفهومه نسبى يختلف باختلاف الزمان ، كما أن دور الدولة كان ولا يزال يتطور فى هذا المجال . هذه الديناميكية وهذا التطور المستمر يظهران أكثر فى الوجه المعنوى للنظام العام ، فالمعنى المقصود بالأخـلاقيات والآداب التى ترعاهـا سلطات الضبط بتدخلها يختلف باختلاف الزمان والمكان .

لعل هذا الغموض واستحالة حبس فكرة النظام العام فى قوالب جامدة راجع الى تعدد متطلبات النظام العام . فالضبط الادارى عليه واجب حماية الدولة ضد الأخطار التى تهددها ، فضلا عن واجبه فى حماية الفرد ضد الأخطار التى لا يستطيع دفعها سواء أتت هذه الاخطار من الأفراد الآخـرين أو من الحيوانات أو من الطبيعـة . ولذا فان كل

---

(١) يقصد بالنظام العام الاقتصـادى تدخـل الدولة فى القطـاعات الاقتصادية وذلك لان ترك النشـاط الاقتصادى للأفراد واتاحة حرية مطلقة فى هذا المجال يعرض المجتمع والاقتصاد فى مجموعه لمخـاطر اقتصـادية واجتماعية . اى ان الضبط الاقتصادى هو تنظيم الانشطة الاقتصادية بقصد خلق واحترام النظام العام الاقتصادى .

وسنرجىء الحديث عن النظام العام الاقتصادى لنتناوله بالبحث عند دراسـة نشاط الدولة لتنظيم الاقتصاد الوطنى .

راجع دكتور محمد عصفور : البوليس والدولة ، الاصول القـانونية والسياسية والادارية الممهدة لقيام الدولة البوليسية المعاصرة ، ١٩٧٢ ، ص ١٠٢ وما بعدها .

محاولات تعريف النظام العام فى كتابات الفقهاء أو فى الأحكام القضائية تترك الباب مفتوحا لاحتواء كل ما قد يأتى به المستقبل •

النتائج ألتى تترتب على كون النظام العام هدف الضبط الادارى :

يترتب على كون النظام العـــام هو هدف سلطات الضبط الادارى عدة نتائج قانونية منها :

١ ـ تطبيقا لمبدأ تخصيص الأهداف لا يجوز لهيئـــات الضبط أن تتدخل لتحقيق هدف غير الهدف الذى من أجله منحت سلطات الضبط • وعلى هذا الأساس لا يجوز استخدام هذه السلطات لتحقيق أهداف مالية أو لتحقيق أهداف بعيدة تماما عن المصلحة العامة كتحقيق مصلحة شخصية أو حزبية أو طائفية • وسواء أكان تصرف سلطات الضبط يهدف الى تحقيق أهداف عامة غير النظام العام أو لتحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة فان التصرف يكون مشوبا بعيب الانحراف فى استعمال السلطة •

٢ ـ لسلطات الضبط حرية تقدير لظروف التى تبرر تدخلها ثم ان لها حرية ختيار وسيلة التدخل • غير أن سلطة الادارة التقـــديرية تختفى ويصبح من الو جب عليها أن تتدخل اذا نص القانون على ضرورة تدخلها أو اذا كان هناك خطر يهدد النظام العام • فى هاتين الحالتين ينشأ على عاتق الادارة التزام قانونى • وهنا يكمن فارق هام وأساسى بين الضبط الادارى والمرفق العام • فنشاط الادارة فى مجال الضبط الادارى مىروك كقاعدة عامة لسلطتها التقديرية فيما عدا حالتى نص القـــانون وحالة الضرورة • أما فى مجال المرفق العـــام فان الأمر متروك تمامـــا لسلطة الادارة التقديرية بحيث يكون لها أن تتصرف بمطلق حريتهـــا واختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها، فلا الزام على الحكومة فى القيام بمرافق معينة فى غير النطاق الذى تراه ، طالما أنها ترى أن الوقت لم يحن بعد للقيام بانشاء مرفق ما (١) •

---

(١) تعرض حكم دوبليه الصادر فى ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٥٩ لهذه الجزئية =

بعض مظاهر استتباب النظام العام :

قلنا ان النظام العام فكرة نسبية ومرنة ، وأنه من المستحيل حصر كل عناصر النظام العام ، لأن الأحداث تظهر أسبابا ومبررات لتدخل سلطات الضبط من أجل القضاء على مظاهر الفوضى أو ما يهدد الأمن أو الصحة أو السكينة . ولذلك فاننا فيما يلى سنحاول فقط استعراض بعض المظاهر التى يؤدى استتبابها الى القول بأن النظام العام مستقر فى الدولة .

١ ـ **فى مجال المرور** : أن تكون الشوارع ممهدة وأن تخصص أماكن لمرور السيارات وأماكن لوسائل النقل البطىء وتحدد أوقات لمرور الناقلات والشاحنات والعربات الكبيرة . ومن أهم مظاهر تنظيم المرور وضع الاشارات الضوئية فى مفترقات الطرق والعمل بكل حزم على معاقبة مخالفيها عن طريق انتشار رجال الشرطة ومراقبتهم للميادين وأماكن

ورفض الاعتراف للعمدة بسلطة تقديرية فى التدخل فى مجال الضبط اذا كان هناك ما يهدد النظام العام . وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسى الى ان امتناع البوليس عن التدخل اذا ادى الى الفوضى فانه يحرم الافراد من ممارسة حرياتهم . ومن هنا فان مجلس الدولة الفرنسى يعتمد اليوم الراى القائل بأن سلطة البوليس تتضمن التزاما قانونيا بالتصرف اذا كان هناك ما يهدد النظام العـام .

راجع الطماوى : القانون الادارى ، طبعة ١٩٦٥ ، ص ٨٣٦ ، ٨٣٧ .

نفس المعنى الدكتور البنا ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢ وما بعدها .

فبعد ان يؤكد الكاتب ان الاصل هو ان سلطة الادارة تقديرية ما لم ينص القانون على تقييدها وان هذا الاصل ثابت ايضا فى مجال الضبط الادارى يستدرك قائلا ان الالتجاء الى اسلوب الضبط الادارى قد يصبح التزاما قانونيا مفروضا على الادارة عندما تحتم دواعى صيانة النظام العام هذا التدخل . وذلك بعكس الالتجاء الى اسلوب المرفق العام ، فهو من اطلاقات الادارة . ويفسر هذا التمييز بين مجالى الضبط والمرفق فى مدى حرية التدخل او الامتناع بأن اغراض المصلحة العامة التى تتوخاها المرافق العامة هى اغراض واسعة ومتطورة . وهذا فضلا عن ان صيانة النظام العام واجب على الادارة بحيث يكون الالتجاء الى اسلوب الضبط الادارى أحيانا التزاما قانونيا على الادارة لان السلام العام لا يحتمل الاخلال به اخلالا خطيرا .

لمزيد من التفاصيل عن سلطة الادارة التقديرية فى مجال الضبط الادارى . المرجع المشار اليه .

الاشارات والطرق السريعة ، فضلا عن استخدام الرادارات فى حدود امكانيات الدولة لمراقبة السيارات وضبط المخالفين .

أما أن يسير المشاة فى عرض الطريق ولا تكون لهم أرصفة يستطيعون أن يستعملوها لكى ينتقلوا بأمان فى الشوارع فهذا مظهر من مظاهر الفوضى التى لا نجدها الا فى الدول المتخلفة . ومما يؤسف له أن أحد سمات الشارع المصرى هو تجول المشاة وسط السيارات بكل هدوء ودون أن يكون هذا موضع اعتراض لا من المشاة ولا من سائقى السيارات ولا من السلطات العامة . مع أن بعض الدول تعاقب المشاة ، حرصا على سلامتهم ، اذا لم يجتازوا الطرق من الأماكن المخصصة للمشاة .

ان صورة الشارع المصرى تدل على عدم ادراك المواطنين لقيمة النظام وهذا ما يدعونا الى ضرورة ايضاح أهمية النظام فى المبحث التالى .

٢ ـ **منع الضجيج** : لسكينة العامة تتطلب معاقبة كل من يحدث ضجة تقلق راحة المواطنين عن طريق استخدام مكبرات الصوت أو سوء استخدام أبواق السيارات أو استخدام الشوارع ملاعب يتصاعد منها صياح الصبية .

٣ ـ **النظافة العامة** : تعتبر النظافة العامة أساسية لصحة كل مواطن ، ومهما بذل المواطن على المستوى الفردى الخاص من جهد من أجل تحقيق نظافة مسكنه فلن يتحقق له ذلك ما لم تقم سلطات الضبط بمراعاة شروط النظافة العامة . ويلقى هذا على عاتق سلطات الضبط واجب تنظيم كيفية التخلص من القمامة وعدم تركها مبعثرة فى الطرقات العامة ، كما يوجب على الدولة تنظيم مكافحة الذباب والبعوض والفئران والزواحف . ان انتشار الحشرات يؤدى الى سرعة انتشار الجراثيم حاملة الأوبئة والأمراض المتوطنة ، مما يؤدى الى خسارة كبيرة وانفاق لاصلاح أوضاع كان يمكن تداركها بالعمل على تحقيق النظافة العامة بكل الوسائل الممكنة ، وذلك لأن الوقاية ، كما هو معروف ، خير من العلاج .

٤ - مراقبة الأسواق : من أهم مظاهر النظام العام تخصيص أماكن للباعة المتجولين أو الذين لا يملكون متاجر ومراقبتهم من الناحية الصحية . ان أحد مظاهر الفوضى الخطيرة هو أن يحتل الباعة المتجولون الأرصفة والميادين والشوارع ليعرضوا بضاعتهم على المارة مما يعوق حركة المرور ويجعل الشوارع مثقلة بما لا يمكنها أن تتحمله ، ذلك أن الشوارع من المفروض أن تخصص لمرور السيارات والأرصفة لسير المشاة . وعلاج هذا الوضع المنتشر فى مصر بصفة عامة ، وفى القاهرة بصفة خاصة ، يكون بتخصيص أماكن للبيع تسمى الأسواق بحيث لا يسمح للباعة المتجولين بالبيع أو بعرض بضاعتهم خارجها . وفكرة الأسواق مطبقة فى كل الدول المتقدمة المنظمة ، وهى تمكن سلطات الضبط من مراقبة الحالة الصحية للباعة . وبذا يتكامل مظهران من مظاهر النظام العام الأمن فى الشوارع وحماية الصحة العامة للمواطنين .

٥ - الأشجار والحدائق العامة : ان زراعة الأشجار على جوانب الطرقات والاهتمام بانشاء الحدائق العامة ليس رفاهية يمكن الاستغناء عنها والقول بأنها تأتى فى المقام الثانى من الأهمية . ذلك أن المدن الكبرى تحتاج الى مساحات واسعة من الخضرة كضرورة صحية لتوفير الهواء النقى حماية لصحة المواطنين الذين تكتظ بهم هذه المدن فمن المعروف أن المدن الكبيرة تكون بها اعداد هائلة من المصانع التى يؤدى عادمها الى تلوث الهواء . ولذلك فان عواصم الدول الكبرى مثل باريس ولندن وفرانكفورت تتباهى بمساحاتها الخضراء من حدائق وأشجار مزروعة على جانبى الطريق العام وفى الميادين . وفى مصر تعتبر الأشجار فضلا عن ذلك ضرورية لأنها تساعد على تلطيف درجة الحرارة وتحمى المواطنين من حرقة الشمس خلال أشهر ارتفاع درجات الحرارة .

٦ - توفير جمال الرونق والرواء فى الشارع :

يحتدم الجدل فى فرنسا حول مدى سلطة هيئات الضبط الادارى فى العمل على المحافظة على جمال الرونق والرواء فى الشارع . فهناك رأى

يذهب الى أن توفير الجمال والمحافظة على بهاء الشوارع منصميم سلطة الضبط بمعنى أنه يتعين على سلطات الضبط أن تعمل على تزيين الميادين بالأعمال الفنية والأثرية وتخطيطها بحيث تبعث على الراحة والهدوء وأن تراعي سلطات الضبط مواصفات معينة فى المبانى بحيث يأتى منظر المدينة والشوارع يسوده الاتساق وعدم التنافر . بينما يذهب رأى آخر الى أن المحافظة على جمال الرونق والرواء فى الشارع لا يعتبر هدفا من أهـداف الضبط الا اذا ورد نص تشريعى صريح يوجب على سلطات الضبط مراعاة شروط معينة توفر الرونق والبهاء فى الشارع مثل النص على ضرورة طلاء المساكن بلون معين أو النص على عدم الترخيص بالبناء لأكثر من دورين فى بعض المناطق أو النص على جعل بعض الأحيـاء السكنية خالية من كل ما يجلب الضوضاء . ومعنى ذلك أنه بغير نص تشريعى لا يجوز لسلطات الضبط الادارى أن تجعل من بهـاء مظهر الشارع أحد أهداف الضبط الادارى (١) .

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسى فى حكم صادر سنة ١٩٣٦ الى أن جمال الرواء هو أحد أهداف الضبط الادارى . كما ذهبت محكمة القضاء الادارى فى مصر فى حكم صدر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٤٩ وآخر صادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٩ الى أن الادارة بما لهـا من وظيفة الضبط الادارى مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر(٢) .

---

(١) دكتور البنا : المرجع السابق : ص ٥٤٩ — ٥٥١ .

(٢) أنظر الانتقادات التى يوجهها الدكتور البنا لهذا الاتجـاه القضائى ص ٥٥١ المرجع السابق .

« وهذه الاحكام محل نظر لانها استحدثت غرضا من اغراض الضبط الادارى دون سند من النصوص التشريعية ولا من القواعد القانونية المقررة التى حددت غيات الضبط الادارى . بل ان هذه الاحكام اجازت للادارة رفض الترخيص بهدف المحافظة على الرواء حتى دون سند من نص لائحى ، مع ان هذه الغاية يجب ان يصدر بتحقيقها قانون وليس مجرد لائحة لانها ليست ضمن غايات الضبط الادارى المعروفة » . وفى تعليقه على قضـاء مجلس الدولة الفرنسى يقول .

على ان تطور القضاء فى هذا الشأن لا يعنى انه يضع قاعدة مطلقة تجعل

ونحن نرى أن تكامل مظاهر النظام العام كفيل بتحقيق الحد الأدنى من الرونق والرواء فى الشارع وانه بهذا المعنى يدخل ضمن أهداف الضبط سواء التشريعي او اللائحى ، وسنبين فيما بعد مجال كل من القانون واللائحة فى نطاق الضبط الادارى — وفضلا عن هذا الحد الادنى الذى لا يتوفر فى الشارع المصرى فاننا نرى أن توفير الرواء بحماية التماثيل والمبانى الاثرية ووضع الاعمال الفنية لتجميل الشوارع والميادين يعتبر هدفا من اهداف الضبط حتى لا نطمح اليها فى هذه المرحلة التى نسعى فيها فقط الى النظام والنظافة وترتيب الشارع . وذلك لأن الجمال يضمن سكينة نفسية يقع على عاتق سلطات الضبط توفيرها للمواطنين(١).

أهميـة النظام العام :

أن أهم ما يميز الدول المتقدمة عن الدول المتخلفة هو أن الدول المتقدمة دول منظمة بينما الدول المتخلفة تسودها فوضى فى جميع مظاهر الحياة . واذا كان المقصود بالنظام العام فى نطاق الضبط الادارى النظام فى الشارع . فان درجة النظام السائدة فى الشارع تعتبر معيار لقياس درجة النظام على المستويين الاجتماعى والاقتصادى .

= من استهداف المحافظة على جمال الرواء غرضا يسوغ كل التدابير اللازمة ، كغيره من اغراض الضبط . اذ الواقع أن حماية الرونق والرواء ليست فى ذاتها هدفا كافيا . وانما يجب . كى يكون تدخل الادارة مبررا ، أن يبلغ المساس بجمال الرونق درجة خاصة من الخطورة وان يكون من شأنه اضطرابات خارجية . والقول بغير ذلك يعنى ترك الأمور للأمزجة والميول ، وهو ما يفتح الباب واسعا للتحكم والاستبداد » .

(١) وهو ما ينتهى اليه الدكتور البنا رغم اعتراضه على احكام القضاء فى هذا المجال وان كان يتحفظ ويقصر ذلك الحق على النصوص التشريعية . ص ٥٥١ هامش ٢٧٣ .

« على أنه يمكن ان ندرج جمال الرواء ضمن اغراض الضبط التقليدية اذا ما توسعنا فى مدلول هذه الأغراض . فالحماية التى تتقرر لصيانة جمال المدن ورونقها انما تستهدف المحافظة على السكينة النفسية ؛ وهى السكينة التى يوفرها الارتياح الطبيعى لتذوق الجمال الفنى . على ان هذا التوسع من شأنه أن يترك الأمر لتحكم الاهواء ولذا يحسن أن يكون تحقق هذا الغرض بنصوص تشريعية خاصة فى الحالات التى يراها المشرع جديرة بالحماية ، كحماية المناظر والمواقع الاثرية » .

وتؤمن الدول الغربية بقيمة النظام وأهميته ولذلك تسعى الى جعله مبدأ يسود كل مظاهر الحياة وتأسيسا على هذا يعتبر الضبط الادارى من أهم الأنشطة التى تعنى بها الدول المتقدمة بصفة عامة ويبدو أن قيمة النظام لا تدركها الشعوب المتخلفة ، لذلك نحول هنا أن نبرز أهمية النظام ، والجدوى التى تعود على المجتمع وعلى الفرد من استتباب النظام العام .

١ ـ أثر النظام على الحريات العامة والخاصة :

يستفيد كل فرد من أفراد المجتمع من استتباب النظام . ويمكن القول أنه بغير نظام يستحيل على الفرد أن يمارس حرياته العامة والخاصة . فاذا تصورنا شارعا بلا تنظيم للمرور وبلا اشارات ضوئية للسيارات فان هذا الشارع ستسوده حالة من الفوضى تحول بين الفرد وبين امكان ممارسته حرية الانتقال واذا لم تضع الدولة قواعد لاستقرار السكينة بحيث تحول بين الأفراد وبين احداث ضجيج فى الشوارع وازعاج فى الطرقات لما تمكن أى فرد من ممارسة عمله فى هدوء أو استخدام حقه فى الراحة حينما يشاء ولتحول المجتمع الى حالة من الفوضى يستحيل فى ظلها الحياة وممارسة الحريات .

٢ ـ أثر النظام على الأمن :

ان عدم تنظيم الشارع يجعل كل انسان مهما كانت امكانياته معرضا للخطر فى كل لحظة سواء أكان من المشاه أم من راكبى السيارات العامة أو الخاصة . فعدم تخصيص أماكن لسير المشاه وعبورهم الطرقات يضطرهم الى السير فى وسط السيارات ويعرضهم بذلك لخطر دائم ويجعل أمن كل فرد مهددا . وهذه الحالة تضع قادة السيارات أمام صعوبات وتضاعف عدد الحوادث مما يجعل الجميع فى حالة عدم أمن يمكن تفاديها بتنظيم الشارع وتخصيص اماكن للمشاه وأماكن للسيارات الخفيفة وأماكن وأوقات للسيارات الثقيلة وأماكن لوسائل النقل الأخرى مثل الدراجات العادية والبخارية وأخيرا يجب تحديد أماكن وأوقات وشروط

لسير العربات التى تجرها الماشية بحيث لا تظهر هذه الأخيرة فى أى وقت وفى أى شارع لتعوق المرور وتزيد من عدد الحوادث .

٣ - أثر النظام على جمال الرونق والرواء :

يؤدى النظام الى شاعة الرونق والرواء فى الشارع . ولا شك أن توفير الرونق والرواء يؤدى الى تحقيق السكينة النفسية لأن الانسان بحاجة الى حماية مشاعره الخاصة حاجته الى اللوازم المادية فى حياته فالرواء لازم لتحقيق السكينة النفسية التى يوفرها الارتيـاح الطبيعى لتذوق الجمال الفنى .

أما شيوع الفوضى وظهور مفجآت غير متوقعـة فانه يؤدى الى الشعور بالضيق والضجر والاضطراب النفسى وكل هـذا يخلق توترا عصبيا لدى المواطنين . وبدلا من أن يصبح الشارع مكانا للتنزه والتمتع بجمال الطبيعة ورونق المعمار الذى صنعه الانسان يتحول الشارع الى مكان ينفر منه الجميع ويحاولون تفادى النزول اليه .

٤ - أثر النظام على زيادة الانتاج :

يعتبر النظام قيمة أساسية فى مجال الانتاج فبغير نظام يضيع الوقت هباء فى الوصول الى مكان العمل وفى الحصول على ضروريات الحياة ، وفى محاولات توفير الظروف الصحية الملائمة لكل فرد ، ويؤثر هذا على مستوى الانتاج وعلى مستوى الأداء فى كافة مجالات الحياة .

٥ - النظام العام يخفف العبء على كثير من المرافق :

النظام العام الذى يسعى الضبط الادارى الى تحقيقه يهـدف الى الحيلولة دون وقوع الحوادث ودون انتشـار الأمراض ودون تفشى الازعاج والضجيج ، وبقدر نجاح الضبط الادارى فى تحقيق أهـدافه يؤدى هذا الى تخفيف الأعباء على المرافق الأخرى . فانخفاض نسبة الجرائم يؤدى الى تقليل الأعباء على القضاء وعلى الضبط القضائى . والاجتهاد للحيلولة دون انتشار الأمراض والاوبئة يخفف الأعباء على المرافق

المهتمة بالصحة كالمستشفيات والاسعاف وكافة الأجهزة التابعة لوزارة الصحة • كما أن السكينة العامة تحمى الصحة النفسية والعقلية للانسان وبالتالى تقلل من الأعباء الملقاة على عاتق الجهات المعنية بمعالجة الجانب النفسى والعقلى للمواطن •

٦ ـ النظام العام والاقتصاد:

أن انفاق الدولة لتحقيق مظاهر النظام العام وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة تؤدى الى خدمة الاقتصاد الوطنى وتخفيف الأعباء الاقتصادية على كل فرد • فالشوارع الممهدة النظيفة تطيل عمر السيارات ولا تكلف المشاة أعباء كثيرة • والحرص على الصحة العامة بردم البرك والمستنقعات وسرعة التخلص من القمامة يوفر على الأفراد مبالغ طائلة تنفق فى شراء المبيدات لتحقيق نظافة خاصة صعبة التحقيق فى ظل نظافة عامة متدهورة • كما أن الحيلولة دون انتشار الأمراض يوفر مبالغ تنفق على العلاج اذا مرض الانسان • واذا لم تحرص الدولة على العمل على عدة جبهات للحيلولة دون انتشار الأمراض فان الأمراض العارضة والمتوطنة تتفشى بشكل يرهق ميزانية الدولة وميزانية الأفراد • ويمكن أن يقال نفس الشىء فيما يتعلق بالسكينة العامة وأثرها على صحة الانسان العصبية والنفسية والعقلية ، بمعنى أن الضجيج يؤدى الى اصابة الكثيرين بالأمراض ويؤدى الى انفاق على المستوى العام وعلى المستوى الخاص كان المجتمع فى غنى عنه • وبصفة عامة فمن المعروف أن الوقاية خير من العلاج •

الفصل الثانى

الضبط الادارى العام والضبط الادارى الخاص

الضبط الادارى الذى يهدف الى المحافظة على النظام يتفرع الى ضبط ادارى عام وضبط ادارى خاص .

الضبط الادارى الخاص : La police administrative générale

يقصد بالضبط الادارى العام جميع الاجراءات التى تتخذ بقصد المحافظة على النظام العام بمفاهيمه الثلاثة التقليدية الأمن والصحة والسكينة . ويهدف الامن الى تجنب الأخطار التى تهدد الجماعات أو الافراد . ويمتد هذا من منع المؤامرات ضد أمن الدولة الى حوادث السيارات والصحة تعنى حماية المواطنين من كل ما يهدد الصحة العامة من أخطار . والسكينة تشمل منع الضوضاء والمضايقات التى تتعدى ما تتطلبه الحياة فى المجتمع . وازالة صعوبات المرور وغير ذلك من مظاهر الاضطراب التى تعرض السكينة العامة للخطر . وقد سبق ان فصلنا النظام العام المادى ومظاهره واهميته .

الضبط الادارى الخاص : Les polices administratives spéciales.

الضبط الادارى الخاص له معنيان :

المعنى الأول الضبط الادارى الخاص ينصرف الى أنشطة هيئات الضبط التى تهدف الى ذات أهداف الضبط الادارى العام ولكنها تخضع لنظام قانونى خاص Soumis à un Régime juridique spécial مثل الضبط المتعلق بالمرافق الخطرة والمضرة بالصحة . فى هذه المرافق يهدف الضبط الى نفس الأهداف التى يستهدفها الضبط العام ، ولكنها تخضع لنظام قانونى خاص فهى مثلا فى فرنسا تدخل فى اختصاص المحافظ

ولا سلطة للعمدة فى اتخاذ أى اجراءات متعلقة بها • وبالمثل يعتبر الضبط المتعلق بالسكك الحديدية هدفه المحافظة على الأمن والصحة والسكينة ولكنه خاضع لنظام خاص اذ يعهد الى هيئة خاصة بتوليه وهذه الهيئة هى وزير الأشغال العامة فى فرنسا • ومن قبيل البوليس الخاص فى مصر حرس الجامعة وشرطة السياحة وشرطة المسطحات المائية والكهرباء وشرطة مجلس لشعب والحرس الجمهورى وبوليس الآداب وشرطة التموين • وفى مصر يخضع البوليس الخاص لوزير الداخلية الذى يقوم بتنسيق نشاطها مع الوزير الذى يختص البوليس الخاص بالأمن المتعلق به •

ومن ناحية أخرى تتولى وحدات الحكم المحلى ، بمقتضى نص المادة ٢ من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، حماية أمن المرافق القومية فضلا عن توليها انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها والتى لا تعتبر مرافق عامة قومية بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء •

المعنى الثانى : ينصرف معنى البوليس الخاص هنا الى أنشطة البوليس التى تهدف الى تحقيق أهداف غير الأهداف التى يرمى اليها الضبط العام مثل البوليس الذى يهدف الى المحافظة على الرونق والرواء والبوليس الذى يهدف الى المحافظة على الآثار والمبانى ذات القيمة التاريخية • فهذه الأهداف ليست داخلة فى مفهوم النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية الأمن والصحة والسكينة • ويكون هذا الضبط الخاص منظما بتشريعات مستقلة عن تشريعات الضبط الادارى العام تمنح لهيئات الضبط سلطات أقوى لتحقيق الأهداف الخاصة المنوطة بها •

واذا كان أغلب الفقهاء مصريين وفرنسيين يذهبون الى اعتبار الضبط الادارى الخاص متضمنا المعنيين السابقين(٢) • فان هناك آراء فى الفقه

---

(١) Vedel : op. cit., p. 281-281.

(٢) Vedel : op. cit., p. 281-283, Riverro : op. cit., p. 383.

المصرى بعضها ينكر صفة الضبط الادارى الخــاص عن المعنى الثانى وبعضها يضيف الى المعنيين السابقين معان أخرى •

فهناك رأى يذهب الى أن الاجراءات التى تستهدف أغراضا غــير النظام العام بمدلوله المعروف لا تعدو أن تكون تنظيما لبعض الحريات تحقيقا للصالح العام ، دون ان يكون لفكرة الضبط الادارى تأثير فى تقرير هذا التنظيم(١) • ويستند هذا الرأى الى حجة مؤداها أن تدخل الدولة لحماية الصالح المالى للافراد او لحماية الثروة الطبيعية أو التراث التاريخى هدفه لمصلحه العامه وهى فكرة أوسع من فكرة النظام العام • ولا ينكر هذا الرأى صفة الضبط عن الاجراءات التى تستهدف حماية المظهر وجمال الرونق فى الطرقات ولكنه يدخلها ضمن الضبط الادارى العام تمشيا مع اتجاه قضاء مجلس الدولة فى كل من فرنسا ومصر •

ويذهب العميد عثمان خليل الى أن هناك صورة ثالثة للضبط تتجاوز الأغراض التى يتضمنها النظام العام ومثالها اجراءات الضبط التى تتخذ لغرض مالى مشروع مما لم يقره القضاء الادارى قديما ثم تجه حديثا الى اقرارمتحت ضغط حاجة الميز نيات للموارد ، وكذلك الضبط الذى يستهدف المحافظة على رواء المدن وجمال الطبيعة والطرق والأماكن العامة، كحظر أو تنظيم لصق الاعلانات العامة على الجدران ، وتحديد شروط خاصة لجمال المبانى ونظامها فى حى من الأحياء(٢) •

---

(١) دكتور محمود سعد الدين الشريف : النظرية العامة للضبط الادارى، مجلة مجلس الدولة ، السنة الحادية عشرة ، سنة ١٩٦٢ ، ص ١٣٣ تحت عنوان استبعاد الصورة الثانية من دائرة الضبط الخاص .

(٢) دكتور عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٣٤٢ ، « تمثل هذه الأهداف تتجاوز مدلولات النظام العام السابقة وتعتبر من هذا الوجه نوعا ثالثا من (الضبط الخاص) وقد كان قضاء مجلس الدولة قديما كما كما فى حكمه الصادر ١٩٢٨/٥/٤ لا يقر سلطات الضبط فى هذا الخصوص ولا يسلم بمشروعية تدخل الادارة بصدده عن طريق « الضبط الادارى » ، ما لم يعطها المشرع هذا الحق ، ولكن المجلس المذكور قد اتجه فيما بعد فى حكمه الصادر بتاريــخ ١٩٣٦/١٠/٢٣ الى اقرار هذا النحو من أهداف الضبط ، مما يعتبره الفقيه فالين غرضا جديدا للبوليس الادارى أطلق عليه اسم النظام » .

بينما يوسع رأى آخر من مدلول الضبط الادارى الخاص بحيث يجعله يتضمن أربعة صور من نشاط الادارة[١] :

١ — قد يقصد بالضبط الادارى الخاص أن يعهد الى أشخاص ادارية خاصة ببعض أوجه الضبط الادارى العام كالضبط الادارى الخــاص بالسكك الحديدية • وهذه الصورة لا خلاف عليها بين الفقهاء فهى تدخل فى المعنى الأول لمفهوم الضبط الخاص طبقا لرأى غالبية الفقه •

٢ — وقد يقصد بالضبط الادارى أن بعض أوجه النشاط تصدر بشأن تنظيمها والرقابة عليها تشريعات خاصة تزيد بالنسبة لها من سلطات الضبط الادارى العام • ومثل ذلك القوانين الخاصة بتنظيم الاجتماعات او تنظيم المرور ، والقوانين الخاصة بالمحلات الخطرة أو المقلقة للراحة او الضارة بالصحة ، والقوانين الخاصة بشأن المحلات العمومية أو بشأن الطرق العامة واستعمالها . والقوانين الخاصة بمنع الأحداث من دخول السينما[٢] ونحن نعتقد ان أغلب الأمثلة المشار اليها تدخــل فى صميم سلطات الضبط الادارى العام طبقا لرأى غالبية الفقه • امــا القوانين الخاصة بمنع الأحداث من دخول السينما فهو يدخل فى مضمون الضبط الادارى الخاص فى معناه الثانى •

٣ — وقد يقصد بالضبط الادارى الخاص أن تتخصص اجراءات الضبط ببعض أوجه النشاط الذى تمارسه طوائف معينة كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب أو الصيدلة ، والقانون الخاص باقامة الأجانب[٣] •

٤ — وقد يقصد بالضبط الادارى الخاص أن الادارة تستهدف أغراضا غير الأغراض الثلاثة التى تدخل فى مدلول النظام العام الذى هو موضوع الضبط الادارى العام • مثال ذلك الضبط الادارى الذى يستهدف المحافظة

---

(١) دكتور طعيمة الجرف : القانون الادارى ، دار النهضة ، ١٩٧٨ ، ص ٤٩٢ .

(٢) المرجع المشار اليه فى الهامش ص ٢٩٢ .

(٣) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق .

على الجمال الطبيعى فى الحدائق والطرق والميادين،وكذلك الضبط الادارى الذى يستهدف المحافظة على أنواع معينة من النبات أو الحيوان أو الطير ، والضبط الخاص بحماية الآثـــار • ولا خلاف بين الفقهاء على اعتبـــار الاجراءات السابقة من قبيل اجراءات الضبط الادارى وان كان الخلاف حول اعتبار بعضها من صور الضبط الادارى العام لا الضبط الادارى الخــاص •

العلاقة بين هيئات الضبط الادارى العام وهيئات الضبط الادارى الخــاص :

قد ينتج عن وجود البوليس العام الى جانب البوليس الخاص تنازع فى الاختصاص ، ويثور التساؤل عما اذا كان الضبط الخاص يحجب الضبط العام فى مجال النشاط الذى ينظمه أم يقع ازدواج فى الاختصاص • وهنا يجب التمييز بين حالتين :

الحالة الأولى : ينظم فيها المشرع الضبط الادارى الخاص ويمنع سلطات الضبط الادارى العام من التدخل فيما هو من اختصاص البوليس الخاص • ومثال ذلك تنظيم المشرع فى فرنسا لضبط السكك الحديدية بنصوص مفصله تواجه كل ما يعرض النظام العــام فى مناطق السكك الحديدية للخطر وتعهد بها الى هيئات الضبط الخاص •

الحالة الثانية : ينظم فيها المشرع البوليس الخاص ويسمح بتدخل البوليس العام ويرجع ذلك الى أن كلا من الضبط العام والضبط الخاص يعالج أوجها من النشاط الفردى لا يعالجها الآخر أو لأن ما يعالجه الضبط الخاص لا يغطى كافة النواحى التى يستهدفها الضبط العام وهنا يكمل الضبط الادارى العام الضبط الادارى الخاص • غير أن تدخل سلطات الضبط العام يجب أن يكون له ما يبرره من اعتبارات زمانية أو مكانية • مثال ذلك تدخل سلطات الضبط العام لمنع عرض فيلم سينمائى سبق أن حاز رخصة بالعرض من هيئات الضبط الخاص المكلفة بمراقبة المصنفات الفنية ، فهذا التدخل يكون مشروعا اذا كان له ما يبرره من ظروف محلية

أو زمانية كأن يكون الشريط السينمائى يتضمن سخرية بسكان المنطقة التى يعم الضبط العام عرضه فيها ، أو أن تكون هناك موجة من الانحلال الخلقى تسود المنطقةتحتم منع عرض الفيلم،أو أن تكون المنطقة من المناطق التى يحج اليها الناس لأداء شعائر دينية فى فترة معينة من السنة مما يوجب على سلطات الضبط العام مراعاة لهذه الظروف منع عرض بعض الأفلام التى أجازتها سلطات الضبط الخاص(١) .

الهيئات المختصة باجراءات الضبط الادارى العام :

ينقسم البوليس الادارى العام الى بوليس قومى Police d'Etat يمتد نشاطه الى كافة أنحاء الدولة ؛ وبوليس محلى Police municipale ينحصر مجاله فى اقليم معين .

وفى فرنسا الأصل فى البوليس القومى أنه مركز فى يد الحكومة المركزية وعلى وجه التحديد الوزير الأول ووزير الداخلية . أما البوليس المحلى فانه من اختصاص السلطات المحلية وعلى وجه التحديد العمدة Le Maire.

أما فى مصر فان الوضع قبل صدور قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كان يجعل من البوليس الادارى العام القومى والمحلى من اختصاص السلطة المركزية أى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ووزارة الداخلية ومديرى الأمن فى الأقاليم . أما العمدة فهو مجرد من أى سلطات ضبط ادارى وان كان يعد من رجال الضبط القضائى . وعلى ذلك فلا يملك العمدة فى مصر اصدار لوائح بوليس أو قرارات ادارية فردية مما يدخل فى اختصاص الضبط الادارى . وقد نادى الفقه بضرورة أن يعهد بجانب من سلطات البوليس المحلى الى الهيئات اللامركزية(٢) .

واستجاب قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ جزئيا لهذا النداء . حقا ان اختصاص المجالس الشعبية المحلية فيما يتعلق بالضبط

---

(١) راجع حكم لوتيسيا السابق الاشارة اليه الصادر سنة ١٩٥٩ والقضاء اللاحق على هذا الحكم .

(٢) الطماوى : المرجع السابق ، ص ٨٤٣ .

الادارى لازال اختصاصا استشاريا اذ تنص المادة ١٢ من القانون على أن يختص المجلس الشعبى للمحافظة فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بعديد من المسائل من بينها اصدار التوصيات فى المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى[١] .

ولكن المادة ٢ من القانون نصت على اختصاص وحدات الحكم المحلى بحماية أمن المرافق القومية . ومن ناحية أخرى نصت المادة ٢٦ على أن يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة . والمحافظ مسئول عن الأمن والاخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى اطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلزم مدير الأمن باخطاره فورا عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة على أن يتم اعداد التدابير اللازمة فى هذا لشأن بالاتفاق بينهما . وقد ورد فى المادة ٢٧ من بين ما يتولاه المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها .

ومفاد هذه النصوص أن الضبط الادارى العام لازال من اختصاص السلطات المركزية وليس للمجالس الشعبية الا سلطات استشارية وسلطة اصدار توصيات . أما المحافظ فان اختصاصه فيما يتعلق بالأمن يجب أن يباشره بالتعاون مع مدير الأمن الخاضع للسلطة المركزية أى وزير الداخلية وجميع خطط الأمن يجب اعتمادها من الوزير . ويتعين أن يتم الاتفاق بين المحافظ ومدير الأمن فيما يتعلق بالتدابير اللازمة للمحافظة على الأمن . ورغم أن للمحافظ بمقتضى هذه النصوص اشرافه على فروع وزارة الداخلية فان هذا لا يجعل منه سلطة ضبط ادارى محلى يصدر

---

(١) راجع قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

لوائح ضبط أو قرارات فردية متعلقة بالمحافظة على الأمن والصحة والسكينة، وذلك لأن وزارة الداخلية ليست من الوزارات التى نقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية(١) .

هذا فيما يتعلق بالأمن ، غير أن اجراءات الأمن ليست الا جزءا من اجراءات الضبط الذى يتضمن فضلا عن الأمن الصحة والسكينة واجراءات الضبط المتعلقة بالمحافظة على الصحة العامة وكذا السكينة موزعة بين عديد من الوزارات لأنها تشمل نظافة الشوارع ومكافحة الحشرات والحيوانات الضارة بالصحة والتأكد من سلامة الصرف الصحى ومتابعة انتشار الأوبئة والأمراض وتتطلب السكينة أن تراعى الهيئات العامة والخاصة عدم اقلاق المواطنين وهذه المهام تتولاها وزارات أخرى غير وزارة الدخلية أحيانا بالتعاون مع وزارة الدخلية أو بالتعاون بين وزارات مختلفة . ومعروف أن قانون نظام الحكم المحلى نقل الى المحافظين اختصاصات الوزارات التى لاتعتبر مرافق قومية، ومن ثم يتعين بشأن كل وزارة تتولى مهمة متعلقة بالصحة أو السكينة دراسة النصوص المنظمة لطبيعة وظيفة الوزارة وعلاقة الوزارة بالمحافظين لتحديد اختصاص كل جهة . ومعنى ذلك أن السلطات المحلية أصبحت مختصة بالعديد من أوجه نشاط الضبط الادارى العام .

ويرى الفقه أن تتولى الحكومة المركزية أصلا مهمة المحافظة على الأمن لأنه من وظائف الدولة التى تحتاج الى تنظيم تشريعى موحد . على أن هذا لا يمنع من مشاركة الهيئات المحلية فى المحافظة على النظام العام لأنها أقدر من الحكومة المركزية على القيام بالرقابة على كل ما يهدد النظام العام وأبصر بأساليب هذه الرقابة وأوضاعها . ويستشهد أصحاب هذا الرأى على صحة رأيهم بان طبيعة التدابير اللازمة لحفظ وصون الصحة العامة تختلف فى المدينة عنها فى القرية ، بل وتختلف من اقليم الى اقليم فمشكلة الغذاء تعتبر أهم ما تعنى به الهيئات المحلية وتتخذ فى سبيل حلها

---

(١) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء الذى حدد المرافق القومية ، قرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ .

التدابير الوقائية اللازمة فيما يختص بسلع أساسية حيوية كاللبن والخبز واللحوم .

وتعنى الهيئات المحلية كذلك بمنع تلويث الأنهار ومجارى المياه ، وتحديد السرعة التى لايجوز أن تتعداها السيارات فى النطاق المحلى . وهذه التدابير الوقائية ينبغى أن لا تنزل عن الحد الذى يفرضه التشريع المركزى فى العادة[١] .

ويمكن أن نرسم الصورة الآتية لتوزيع الاختصاصات فيما يتعلق بنشاط الضبط الادارى فى ظل الدستور الحالى[٢] :

١ — مجلس الشعب يصدر التشريعات المتعلقة بالضبط الادارى والتى تطبق على اقليم الدولة بأسره ويتعين احترامها من السلطة التنفيذية .

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى « تنظيم الادارة المحلية — دراسة مقارنة . مجلة القانون والاقتصاد السنة التاسعة والعشرون العدد الثانى .

د . محمود سعد الدين الشريف : المرجع المشار اليه ، السنة الثانية عشرة، ص ٦٤ ، ٦٥ .

ويستطرد الكاتب تفصيلا لهذا الراى قائلا :

« ولهذا يلقى التنظيم الضبطى على كاهل هيئات الضبط المحلى واجب تنفيذ القوانين واللوائح الضبطية العامة كما يلقى عليها استثناء واجب اتخاذ تدابير الامن العامة فى أمور تجاوز اهميتها الضبطية النطاق المحلى كمثل حماية الاقليم القومى واتخاذ التدابير اللازمة حيال من يهددون سلامة الدفاع الوطنى ، او يخشى منهم احداث فتن يتعدى ضررها الى ما وراء الحدود المحلية » .

« وتختلف سياسة التشريعات بالنسبة الى اشراك المجالس المحلية او عدم اشراكها فى الاضطلاع بنصيب من وظيفة الضبط الادارى المحلى ، ومدى الوصاية المركزية على هذه المجالس او الهيئات الضبطية ، فالعمدة فى فرنسا يستقل باتخاذ تدابير الضبط الادارى فى نطاق بلدته دون تدخل من المجلس البلدى. اما بالنسبة للوائح العامة فله اصدارها على ان تخضع لتصديق مدير المقاطعة او نائبه فى ميعاد معين بالنسبة الى اللوائح الصحية للمجلس البلدى أن يشترك معه بابداء الراى فيها » .

(٢) راجع فيما يتعلق بالوضع فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٥٦ الدكتور محمود سعد الدين الشريف : المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ص ٦٥ — ٧٢ .

٢ ـ رئيس الجمهورية يصدر اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين المتعلقة بالضبط وذلك بمقتضى نص المادة ١٤٤ من دستور سنة ١٩٧١(١).

٣ ـ رئيس الجمهورية يصدر لوائح الضبط المستقلة وهذا بمقتضى نص المادة ١٤٥ من دستور سنة ١٩٧١ والتى تنص على أن يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط .

٤ ـ مجلس الوزراء يصدر اللوائح المنفذة للقوانين بمقتضى نص المادة ١٥٦ من الدستور .

٥ ـ الوزراء كل فى مجال اختصاصه يصدر القرارات اللائحية التنفيذية المنظمة لحريات الافراد بهدف المحافظة على الأمن والصحة والسكينة . وذلك تنفيذا لنص المادتين ١٥٧ و ١٤٤ من الدستور .

٦ ـ المحافظون يتولون اختصاصات الوزارات التى لا تعتبر مرافق قومية . فضلا عن مسئوليتهم عن المحافظة على أمن المرافق التى تعتبر مرافق قومية .

والملاحظ أن تكون الاختصاصات غير محددة فيما يتعلق بنشاط الضبط الادارى يؤدى فى كثير من الأحيان الى سلبيات تجعل النظام العام فى حالة متدهورة نظرا لعدم معرفة الجهة المختصة . ولذلك يحسن أن يصدر تشريع يحدد الجهات المختصة بأوجه الضبط الادارى المتعددة(٢) .

---

(١) مادة ١٤٤ : « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل او تعطيل لها او اعفاء من تنفيذها وله ان يفوض غيره فى اصدارها . ويجوز ان يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه » .

(٢) يشير الدكتور طعيمة الجرف : القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٤٩٣ ، الى عدم كفاية التشريعات المتعاقبة فى شأن اختصاص هيئة الشرطة وآخرها القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الذى يقرر ان تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والآداب ، وبحماية الارواح والاعراض والاموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمانينة والأمن للمواطنين فى كافة المجالات : وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات .

ويرى الدكتور الجرف ان النص على هذه الصورة لا يفيد كثيرا فى تحديد

. . . .

=

اغراض الضبط الادارى ، وذلك لأن اصدار القانون المشار اليه والقوانين المشابهة السابقة عليه لم تكن تهدف مطلقا تنظيم الضبط الادارى وفقا للتحديد الذى يراه الفقه ، وانما هى تهدف فقط تنظيم شئون رجال الشرطة من حيث التعيين والترقية والتأديب . وبناء عليه فلا يجوز الاعتماد على هذه النصوص لتحديد معنى الضبط واهدافه .

ونحن نوافق استاذنا الدكتور الجرف على رايه ونضيف ان هيئة الشرطة بحسب النص مكلفة بالمحافظة على الأمن اما بقية اهـداف الضبط الادارى فتتكاتف عدة وزارات من أجل تحقيقها ولا يستغرق الأمن كل أهداف الضبط الادارى .

الفصل الثالث

الضبط الادارى والضبط القضائى

نظام القانون ونظام البوليس :

تستطيع الدولة تنظيم الحرية بوسيلتين مختلفتين : الوسيلة الأولى تترك فيها الدولة المواطن حر التصرف . وتتدخل فقط عندما تقع مخالفة للقانون . وهذا المنهج هو المنهج لقضائى والوسيلة الثانية تكون الدولة فيها أكثر حذرا وتفرض التزامات على الافرادتحول دون وقوع المخالفات وهذا هو المنهج الوقائى :

وفى ظل النظام العقابى Le régime repressif يكون المواطن حر . ولكنه مسئول عن سلوكه • ويتعرض الفرد الذى يسىء استعمال حريته لعقوبات مدنية وجنائية • وتكون حقوق وحريات الافراد محترمة فى كنف النظام العقابى ولذا يكيف النظام بأنه نظام قانونى Régime de droit

أما فى ظل النظام الوقائى Le régime préventif فان الدولة تتدخل قبل أن تقع أى مخالفة للقانون مستهدفة بذلك الحيلولة دون وقوع المخالفات • وهذا التدخل قد يحرم المواطن من حريته ومن حقه فى اختيار سلوكه • وتلعب اللوائح التنظيمية دورا هاما فى ارساء النظام الوقائى ويسمى هذ النظام نظام الضبط أو نظام البوليس (٢)

ومن الواضح أن النظام العقابى يترك للمواطنين حرية أكثر . ولـذا فأنه يحظى بالتقدير ويوضع فى مرتبة اسمى من النظام العقابى • وحيث

---

(١) Georges Burdeau : Les libertés publiques, L.G.D.J., 1966, P. 30.

(٢) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق .

آن النظام العقابى يوفر الحرية للمواطنين فانه يرتبعلى ذلك انعقــاد مسئوليتهم كاملة عن أفعالهم واستعمالهم لحرياتهم • ففى ظل النظــام العقابى يختار الشخص طريقة سلوكه دون أن يكون ملزما باتباع قواعد تعتبر ثمرة تجربة الآخرين وانما يضع الفرد حدودا على حرياته بنفسه • ومع ذلك فان هناك خطورة تتبع من تبنى نظام عقابى بحت ، حيث أن عدم وجود تنسيق وقائى بين الحريات يؤدى الى فوضى شاملة(١) •

واذا كان للنظام الوقائى ما يبرره فانه يضع حريات الافــراد فى اطارات أضيق مما هى عليه فى ظل النظام العقابى • ونتيجة لذلك فان النظام الوقائى يجب ألا يطبق الا فى الحالات التى تقتضى المصلحة اللجوء اليه • والقاعدة الذهبية فى مجال الضبط هى أنه يجب أن يهدف كل اجراء ضبطى الى المحافظة على النظام العام ، بمعنى أن الضبط يجد حده فى الهدف منه • أن أهم خصائص عمل الضبط ليس موضوعه أو نوع العمل وانما نتيجته التى يجب أن تكون المحافظة على النظام بمعناه الواسع(٢)•

النظام الديموقراطى يؤدى الى تواجــد الضبط الادارى والضبط القضائى معا :

مهما اتخذ من اجراءات وقائية لمنع الجرائم والضوضاء والحيلولة دون تهديد الصحة العامة . فان هذا لا يؤدى الى اختفاء الجريمة أو الى السكينة الشاملة أو الى عدم ظهور الأمراض ، تماما مثل كل الاجراءات الوقائية التى يتخذها الانسان فانها لا تحول دون مرضه من آن لآخر •

وعلة ذلك أن النظام الذى يسعى اليه نظام الضبط يجب أن يكون نظاما ديموقراطيا يسمح بممارسة الحريات ، لانظاما مطلقا يلغى الحريات ذلك أن النظام الديموقراطى يقوم على أساس ضــمان الحريات ، لأن الديموقراطية تدعــو المواطنين الى ممارسة حرياتهم لتحقيق أهــداف

---

(١) راى لاسكى وبيردو مشار اليه فى كتاب الحريات العــامة لبيردو ص ٣٠ ، ٣١ •

(٢) Burdeau : op. cit., p. 31.

اجتماعية • وبغير التوافق مع هذه الأهداف الاجتماعية يصبح التمتع بالحرية مستحيلا • ولتوضيح استحالة التمتع بالحرية بغير نظام يكفى أن نتصور حرية المرور بغير تنظيم • ان قانون المرور عندما يضع قواعد لسير السيارات والمشاة لا يلغى الحرية وانما يجعل هذه الحرية ممكنة ، لأنه من المستحيل أن نترك السيارات تسير على أى من جانبى الطريق أو دون اشارات ضوئية ، لأن ترك الافراد يتصرفون كما يحلو لهم ستنتج عنه فوضى وحوادث كثيرة تجعل حرية المرور مهددة • فقانون المرور عندما يضع قواعد منظمة لسير العربات والمشاة يحتوى الحرية لتأمين الحياة الاجتماعية ولتوفير الأمن لكل من يسير فى الشارع سواء أكان راكبا أو راجلا[1] •

لا تهدف سلطات الضبط الادارى اذن الى اقامة نظام عام مطلق ، وانما الى توفير نظام عام ديموقراطى يتيح الفرصة لممارسة الحريات • ونتيجة لذلك تقع مخالفات وجرائم تستدعى وجود سلطات تتولى معاقبة مرتكبيها ومحاسبتهم ومن ثم فان وجود الضبط الادارى لم ولن يغنى عن وجود الضبط القضائى • الضبط الادارى للوقاية والضبط القضائى لعلاج الآثار التى تترتب على وقوع الجرائم • فلم يوجد ، ولن يوجد مجتمع ، مهما بلغت درجة تنظيمه ، لا ترتكب فيه جرائم ولا تقع فيه مخالفات حتى لو كانت سلطات الضبط الادارى تقوم بواجبها على أحسن وجه •

ويصبح من الواجب علينا ، بعد أن أوضحنا ضرورة وجود كل من الضبط الادارى الى جانب الضبط القضائى ، أن نميز بينهما وأن نبين النتائج القانونية التى تترتب على هذا التمييز •

---

(١) كل عمل تقوم به الحكومة ويؤدى الى بتر الحريات يعد عملا معاديا للديموقراطية ولا يكفى أن يكون هدف السلطات المحافظة على النظام العام حتى يصبح عملها مشروعا ، وانما يتعين ان يكون هدف الاجراء الضبطى ادخال الحريات الفردية فى الاطار الاجتماعى •

لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع كتابنا نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ •

التمييز بين الضبط الادارى والضبط القضائى :

الضبط الادارى هو مجموعة الاجراءات التى تتخذها هيئات الضبط الادارى للحيلولة دون وقوع الاضطرابات التى تؤثر على النظام العام • أما الضبط القضائى فيشمل الاجراءات التى تتخذها سلطات الضبط القضائى عند وقوع الجريمة بهدف البحث عن مرتكبيها والقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة •

يهدف الضبط القضائى اذن الى البحث عن الجنايات والجنح والمخالفات وجمع الأدلة وتسليم مرتكبى الجرائم للمحاكمة تمهيدا لمحاكمتهم ، أى أن الضبط القضائى تبدأ مهمته بعد وقوع الجريمة • وتنص المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجنائية على أن مأمورى الضبط القضائى يقومون بالبحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التى تلزم للتحقيق فى الدعوى• ولما كانت اختصاصات رجال الضبط القضائى واسعة وتمس الحريات العامة فقد حدد قانون الاجراءات الجنائية رجال الضبط القضائى تحديدا على سبيل الحصر • ولما كان التعداد الذى أورده قانون الاجراءات الجنائية لرجال الضبط القضائى تعدادا على سبيل الحصر ، فان قيام أحد رجال الشرطة من غير رجال الضبط القضائى بعمل من أعمال الضبط القضائى يجعل العمل باطلا[1] •

ويعتبر رجال الشرطة على اختلاف رتبهم ووظائفهم من رجال الضبط الادارى وقد حدد القانون طائفة منهم ليكونوا من رجال الضبط القضائى الذين يمكنهم مباشرة الأعمال المهيئة لافتتاح الدعوى العمومية من قبل النيابة وأضاف اليهم آخرين وان لم يكونوا من رجال الشرطة •

وقد حددت المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية المعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧١ رجال الضبط القضائى وقسمتهم الى ثلاث طوائف من

---

(١) انظر احمد فتحى سرور : الوسيط فى قانون الاجراءات الجنائية ، الجزء الثانى ، ص ١٩٨٠. ، ص ٥ — ١٦ ، وانظر مامون سلامة : الاجراءات الجنائية فى التشريع المصرى ، ١٩٧٢ ، ص ٣٣٨ وما بعدها .

حيث اختصاصهم : الطائفة الاولى رجال الضبط القضائى ذوو الاختصاص المكانى المحدود والعام بالنسبة لجميع الجرائم(١) ، والطائفة الثانية رجال الضبط القضائى ذوو الاختصاص المكانى الشامل لجميع أنحاء الجمهورية ولجميع الجرائم(٢)، والطائفة الثالثة رجال الضبط القضائى ذوو الاختصاص المكانى المحدود والخاص بجرائم معينة(٣) .

---

(١) محل دراسة هذه الطوائف تفصيلا هو الاجراءات الجنائية المراجع المشار اليها فى الهامش السابق .

تشمل الطائفة الاولى : ١ ــ اعضاء النيابة العامة ومعاونوهم ٢ ــ ضباط الشرطة وأمناءها والكونستابلات والمساعدين ٣ ــ رؤساء نقطه الشرطة ٤ ــ العمد ومشايخ البلاد ومشايخ الخفراء ٥ ــ نظار ووكلاء محطات السكك الحديدية . وقد منحت المادة ٢٣ لمديرى امن المحافظات ومفتشى مصلحة التفتيش العام بوزارة الداخلية اختصاص مباشرة الاعمال التى يقوم بها مأمورو الضبط القضائى فى دوائر اختصاصهم ودون أن تضفى عليهم صفة الضبطية القضائية وذلك لتفادى تبعيتهم للنيابة العامة .

(٢) تشمل الطائفة الثانية : ١ ــ مديرى وضباط ادارة المباحث العامة بوزارة الداخلية وفروعها بمديريات الامن ٢ ــ مديرى الادارات والاقسام ورؤساء المكاتب والمفتشين والضباط والكونستابلات والمساعدين وباحثات الشرطة العاملين بمصلحة الامن العام وفى شعب البحث الجنائى بمديريات الامن ٣ ــ ضباط السجون ٤ ــ مديرى الادارة العامة لشرطة السكة الحديد والنقل والمواصلات وضباط هذه الادارة ٥ ــ قائد وضباط اساس هجانة الشرطة ٦ ــ مفتشى وزارة السياحة . وتتمتع هذه الطائفة بسلطة الضبط القضائى بالنسبة الى جميع انواع الجرائم ، ولو لم تكن متعلقة بأعمال الوظائف التى يؤدونها .

(٣) الطائفة الثالثة وهى رجال الضبط القضائى ذوو الاختصاص المكانى المحدود ورد النص عليها فى الفقرة الاخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية اذ تنص على أنه يجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأمورى الضبط القضائى بالنسبة الى الجرائم التى تقع فى دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم . ويندرج تحت هذه الطائفة مفتشو الصحة ومساعدوهم ومفتشو الاغذية ، ومديرو ووكيل ومفتشو ادارة السجل التجارى ، وملاحظوا البلديات ، ومهندسو التنظيم وغيرهم ممن يصدر بهم قرار وزير العدل . كما أن المادة ٣٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية منحت للموظفين الذين يعينهم وزير الشئون الاجتماعية صفة الضبط القضائى فيما يختص بالجرائم التى تقع من الاحداث .

ويؤدى تجاوز مامور الضبط لاختصاصه المكانى او النوعى الى اعتبار الاجراء الذى اتخذه باطلا . راجع احكام محكمة النقض : حكم ١٩٦٠/٥/١٠

والأصل أن أداة تحويل سلطة الضبط القضائى واسباغ صفة رجل الضبط القضائى على الموظف العام هى القانون لأن اجراءات الضبط تمس الحريات العامة • ومع ذلك فان المشرع المصرى ميز بين رجال الضبط القضائى ذوى الاختصاص العام ، وبين رجال الضبط القضائى ذوى الاختصاص الخاص • وحددت المادة ٢٣ اجراءات رجال الضبط القضائى ذوى الاختصاص العام سواء أكان اختصاصهم شاملا جميع أنحاء الجمهورية أم كان مقصورا على أماكن محددة • أما رجال الضبط القضائى ذوو الاختصاص فقد جعلت المادة ٢٣ منحهم هذه الصفة بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص[١] •

ومن المتعدد الموارد لرجال الضبط القضائى يبدو أن كثيرا من رجال الضبط الادارى هم فى نفس الوقت من رجال الضبط القضائى ، بل أن مأمورى الضبط القضائى قد يؤدون العملين معا • فمثلا ضابط المرور يقوم بمهمة الضبط الادارى عندما يصدر تعليمات من شأنها تفادى وقوع الحوادث ، ولكن عند وقوع الحوادث أو مخالفات المرور يقوم بمهمة من مهام الضبط القضائى بتحرير المخالفات ومعاينة الحوادث واستجواب

الذى اعتبر عمل مامور الضبط ليس عمل ضبط قضائى ولكنه لازال عملا صادرا من رجال السلطة العامة ، وحكم ١٩٦٥/١١/٢٨ الذى اعتبر رجل الضبط القضائى فى هذه الحالة فردا عاديا . مأمون سلامة : المرجع السابق، ص ٣٤٠ .

انظر المتن موقف مجلس الدولة المصرى .

(١) ينتقد الدكتور احمد فتحى سرور نص الفقرة الاخيرة من المادة ٢٣ ، فى ص ١٢ من المرجع السابق قائلا :

« من الغريب أن تنص الفقرة الاخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية على أن تعتبر النصوص الواردة فى القوانين (والمراسيم والقرارات) الاخرى بشأن تخويل بعض الموظفين اختصاص مأمورى الضبط القضائى بمثابة قرارات صادرة من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص . فهذا النص يجعل القوانين فى قوة القرارات الوزارية ، فيما يتعلق بمنح سلطة الضبط القضائى الخاص . والعكس هو الصحيح ، فالاصل هو ان يكون القانون اداة منح هذه السلطة لانها تتعلق بالاختصاص . والقرار الوزارى الصادر بذلك يكون طبقا للقانون » .

المتسببين فى الحوادث • وعلى هذا الاساس فانه ليس من المفيد الاعتماد على المعيار العضوى للتفرقة بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى[١] :

ويقدم الفقه عدة معايير أخرى للتفرقة بين عمل الضبط الادارى وعمل الضبط القضائى منها المعيار القائل بأن نشاط الضبط الادارى مانـــع ووقائى وسابق على وقوع الاضطرابات فى النظام العام ، بينما نشاط الضبط القضائى جزائى ولاحق على وقوع الجريمة بهدف الكشف عـــن مرتكبيها ومعاقبتهم غير أن الفقه الحديث يرى أن الاعتماد على هـــذا المعيار لا يمكن أن يكون مطلقا فى التفرقة بين الضبط الادارى والضبط القضائى • فكثيرا ما يتدخل رجال الضبط الادارى بعد وقوع المخالفة وذلك لمنع تفاقم الخطر، لان لضبط يستهدف الحيلولة دون الاخلال بالنظام العام أو وقفه بعد وقوعه لمنع استفحاله • ومن ناحية أخرى فان أساليب الضبط الادارى وان كانت فى أغلبها اجراءات وقائية ، فان الضبط الادارى قد يلجأ الى استخدام الجزاءات لاتقاء الاخلال بالنظام العام عنـــدما تظهر بوادره • ومن قبيل اجراءات الضبط التى تتضمن جزاءاداريا اسقاط الجنسية ، وابعاد الأجانب ، والاعتقال الادارى ، وسحب الترخيص أو وقفه مؤقتا[٢] •

ويقدم الفقه الحديث معيارا آخر للتمييز بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى يتحصل فى أن دور رجال الضبط القضائى يقتصر على التأكد من أن أحد الافراد قد خالف قاعدة قانونية دون أن يكون من سلطتهم انشاء قاعدة قانونية ، بينما يكون من سلطة رجال الضبط الادارى خلق قاعدة قانونية فمثلا من سلطة المحافظ أو العمدة فى فرنسا اصدار لوائح ضبط مستقلة ليست مجرد تنفيذ للقواعد القانونية • غير أن هذا

---

(١) محمود سعد الدين الشريف : المرجع السابق ص ١٢٣ وما بعدها .
محمود عاطف البنا : الرجع السابق ، ص ٥٥٩ ومابعدها .

(٢) Jean Castagné : Le contrôle juridictionenel de la légalité des actes de police administrative L.G.D.J. Paris, 1964, P. 22 et ss.

المعيار بدوره ليس مفيدا من الناحية العملية لأنه ليس من المؤكد أن يحوى كل نشاط ضبط ادارى خلقا لقواعد قانونية ، فأحيانا لا يعدو دور رجال الضبط الادارى تنفيذ القواعد القائمة أو تطبيق نص عام لائحى أو قانونى .

والمعيار الذى نميل اليه ، والذى سنرى أن القضاء يطبقه ، هو فحص طبيعة العمل ومضمونه . فاذا كانت الهيئة المتصرفة قد اتخذت العمل باعتبارها مساعدا للقضاء لأداء مهمة هدفها خدمة العدالة وتتبع مرتكبى الجرائم تمهيدا لافتتاح الدعوى الجنائية فالعمل من أعمال الضبط القضائى . أما اذا كان العمل قد اتخذ فى اطار الضبط الادارى دون أن يكون الهدف منه البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات فان العمل يعتبر من أعمال الضبط الادارى[1] .

أهمية التمييز بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى :

من الناحية العملية يجب التعرف على طبيعة العمل وما اذا كان من أعمال الضبط الادارى أو من أعمال الضبط القضائى ، لأن عمل الضبط القضائى خاضع لرقابة النائب العام ، بينما لا يخضع عمل الضبط الادارى لاشراف النائب العام ويعتبر عملا اداريا خاضعا لرقابة مجلس الدولة .

وتوجد مصالح أكيدة للمواطنين تتأثر بتكييف العمل بأنه عمل ضبط ادارى أو عمل ضبط قضائى . فعمل الضبط القضائى لا يمكن الطعن فيه بالالغاء والحصول على حكم قضائى بالغائه أو وقف تنفيذه . ومن ثم فان اجراءات الضبط الادارى تخضع لرقابة تحمى حريات الافراد لا نظير لها ازاء اجراءات الضبط القضائى ، وقد اظهر القضاء الحديث أنه حتى عند تطبيق نظرية الغصب على اجراءات مصادرة الصحف فان النتيجة التى يمكن الحصول عليها باللجوء الى القضاء العادى واعادة الحال الى ما كان

---

(١) أنظر مذكرات الاستاذ مورو للدكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٦٧ .

Théorie générale de la police administrative Université du Caire. Faculté de droit, 1969, p. 49 et ss.

عليه لا تقارن بالنتائج التى يحصل عليها المتقاضى أمام القضاء الادارى بالغاء لقرار الادارى لتجاوز السلطة •

هذا عن دعوى الالغاء أما دعوى لتعويض فيمكن بصددها وضـــع المعادلة الآتية :

الاختصاص القضائى يساوى عدم المسئولية ، Compétence judiciaire égale irresponsabilité. ، ويترتب على ذلك أن اختصاص القضاء لعادى بدعاوى التعويض عن أعمال الضبط القضائى تؤدى للى عدم الحكم بتعويض للمضرور(١) •

فبينما يقرر مجلس الدولة مسئولية الادارة عن أعمال الضبط الادارى أحيانا دون خطأ وهو ما ذهب اليه فى أحكام كويتياس ولوكونت ودارمى ، وأحيانا عن الاخطاء البسيطة ، ويتشدد أحيانا أخرى متطلبا أن تكون هذه الاخطاء على درجة عالية من الجسامة حتى تنعقد مسئولية الادارة ، فان المبدأ الذى يسير عليه القضاء العادى هو عدم مسئولية الدولة عن الأعمال القضائية •

وعلى هذا الاساس فان التوسع فى أعمال الضبط الادارى على حساب ما يعد من أعمال الضبط القضائى اتجاه يسعى من ورائه القضاء الى توفير الحماية للمتقاضين بتمكينهم من المطالبة بالغاء الاجراءات غير المشروعة والحصول على تعويض عن الأضرار التىأصابتهم • وان كان الفقه ينبه الى ضرورة عدم المغالاة وينصح بعدم الانقياد وراء هذا الاغراء احتراما لحجية الأمر المقضى به ولمبدأ الفصل بين السلطات(٢) •

---

(١) عكس ذلك الدكتور عاطف البنا : المقال المشار اليه ، ص ٥٥٨ ونحن لانتفق فى الراى مع الدكتور البنا عندما يقرر ان القضاء المصرى العادى يميل الى تقرير مسئولية الدولة عن اعمال الضبط القضائى ، وذلك لان الامثلة التى اوردها فى الهامش تؤكد مسئولية الدولة عن الاعمال الادارية وعدم مسئوليتها عن الاعمال القضائية •

(٢) مورو : المذكرات المشار اليها ، ص ٤٩ وما بعدها •

موقف القضاء الفرنسى من التمييز بين الضبط الادارى والضبط القضائى :

يعتمد القضاء الفرنسى فى التمييز بين عمل الضبط الادارى وعمل الضبط القضائى على معيار مادى أى أنه ينظر الى طبيعة موضوع العمل ، فاذا كانت الهيئة التى اتخذت القرار قد تصرفت باعتبارها مساعدة للقضاء للمساهمة فى خدمة العدالة بعد وقوع جريمة معينة لتتبع المجرمين تمهيدا لافتتاح الدعوى الجنائية فان العمل يعتبر من أعمال الضبط القضائى . أما اذا كان العمل قد اتخذته الهيئة فى اطار حماية النظام العام لتفادى وقوع جرائم أو مخالفات دون أن يكون الهدف من البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات افتتاح الدعوى الجنائية فان العمل يعتبر من أعمال الضبط الادارى (١) .

وكثيرا ما يحاول متخذ العمل الادعاء بان العمل من أعمال الضبط القضائى ليحظى بالحماية التى تتمتع بها أعمال الضبط القضائى وخاصة عدم جواز الغائها . غير أن مجلس الدولة الفرنسى لا يأخذ بتكييف متخذ العمل وانما يفحص مضمونه ولا يعتد الا بطبيعته .

وقد أكد مجلس الدولة اعتماده على المعيار المادى فى التفرقة بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى فى حكم من أحكامه الشهيرة وهو حكم فرامبار Frampar الصادر فى ٢٤ يونيو سنة ١٩٦٢(٢) . وتتلخص وقائع هذه القضية فى أن محافظ الجزائر أمر بالحجز على أعداد من جريدة فرانس سوار (عدد ٣٠/٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٦) ومن جريدة لوموند (عددى ٦ ، ٧ يناير سنة ١٩٥٧) . واعتمد المحافظ على نص المادة العاشرة من قانون الاجراءات الجنائية (وهى تقابل المادة ٣١ من القانون الجديد) ، وهى تنص على أن على محافظى الاقاليم ومحافظ باريس كل فى مجال اختصاصه أن يتخذوا فى حالات الاستعجال جميع الاجراءات

---

(١) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ٥٣ وما بعدها .

(٢) Les grands arrêts, 1962, p. 478.

اللازمة للتحفظ على الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة الداخلى أو الخارجى ، وأن يسلموا مرتكبى الجرائم للمحاكم المختصة بتوقيع العقوبة • وقد حرص محافظ الجزائر عند أمره بالحجز على أعداد الصحف المشار اليها الى الاشارة الى أنه يعتمد على نص المادة ٨٠ من قانون العقوبات الفرنسى المتعلقة بأمن الدولة الخارجى ، كما حدد المحافظ فى قراره أن الجرائد المحتجزة كانت تحتوى على ما يمس أمن الدولة الخارجى•

وتطبيقا لحكم المادة ١٠ من قانون الاجراءات أحال المحافظ الأوراق الى النائب العام خلال الأربع والعشرين ساعة التالية ، ولكن النائب العام لم يتخذ أى اجراء فى الدعوى • قامت جريدتا لوموند وفرانس سوار برفع عدة دعاوى : دعاوى تعويض أمام المحاكم القضائية ، ودعاوى تجاوز سلطة أمام القضاء الادارى ضد محافظ الجزائر تهدف الى الغاء القرارات الصادرة فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٥٦ وفى ٦ يناير سنة ١٩٥٧ • وقد حكمت المحكمة المدنية بالسين والمحكمة المدنية بالجزائر بعدم اختصاصها بدعاوى التعويض ، ومن ناحية أخرى حكمت محكمة الجزائر الادارية بعدم اختصاصها بحجة أن الأعمال الصادرة تنفيذا لنص المادة ١٠ من قانون الاجراءات الجنائية تعتبر من أعمال الضبط القضائى ، وبالتالى يختص بالمنازعات المتعلقة بها القضاء العادى لا القضاء الادارى • قام أصحاب الشأن بالطعن فى هذا الحكم أمام مجلس الدولة باعتباره قاضى درجة ثانية• ولكى نفهم أبعاد حكم مجلس الدولة فى هذه القضية الشهيرة التى أرست مبدأ فيما يتعلق بالتمييز بين الضبط الادارى والضبط القضائى ، يجب أن نذكر بالحلول التى كانت مقبولة ومعتمدة حتى يوم صدور هذا الحكم •

المبدأ الاول : أنه اذا كان الحجز اجراء اداريا الهدف منه المحافظة على النظام العام فانه من المتعين أن يتوافر فيه شرطان : الشرط الاول أن يكون القرار الصادر باحتجاز الجريدة مؤسسا على تهديد خطير للنظام العام بالنظر الى الظروف الزمانية والمكانية ، والشرط الثانى أنه يجب أن تكون هناك حالة استعجال تستدعى اتخاذ الاجراء وتنفيذه تنفيذا مباشرا، والا عد العمل عملا من أعمال الغصب • ونتيجة لذلك فان القضاء الادارى

قد يختص بتقرير عدم مشروعية العمل ولكن القضاء المدنى هو وحـــده المختص بدعوى التعويض عن لأضرار المترتبة على العمل الذى يعتبر من أعمال الغصب ٠

المبدأ الثانى : أنه اذا كان الاحتجاز قد تم اعتمادا على نص المادة ١٠ من قانون الاجراءات الجنائية فانه يعد من أعمال الضبط القضائى ٠ ويعتبر اجراء الاحتجاز وكذلك اجراء احالة الأوراق الى النائب العام جزءا من الدعوى الجنائية ومن الناحية النظرية من المتصور قبول دعوى التعويض ، غير أنه من الناحية العملية لا جدوى من هذا القبول لاستحالة الحصول على تعويض عن الاضرار الناتجة عن هذه الأعمال ، وهذا هو ما استقر عليه القضاء منذ صدور حكم جيان الشهير فى ٢٧ نوفمبر ١٩٥٢ ٠

وعلى أساس هذه المبادىء المستقرة كان من مصلحة الادارة ، أى المحافظ فى قضية فرامبار ، أن يثير نص المادة العاشرة من قانون الاجراءات الجنائية لأنها تتمتع فى هذا المجال من الناحية الواقعية بحصانة ، وكثيرا ما كانت الادارة تلجأ الى هذه الوسيلة فى الفترة السابقة على صدور حكم فرامبار ٠ ورغبة فى احباط هذه السياسة من جانب الادارة وبغية اقامة رقابة قضائية فعالة على هذه الاجراءات اختط مجلس الدولة طريقا جديدا فى حكم فرامبار ٠ طالب مفوض الدولة فى تقريره بعدم الوقوف عند النص الذى تثيره الادارة وهو نص المادة العاشرة من قانون الاجراءات الجنائية لأن النص الخارجى لا يترجم دائما وبالضرورة حقيقته ومضمونه ، ويتعين التأكد من طبيعة وموضوع عمل الضبط بصرف النظر عن التكييف الذى تخلعه عليه الادارة ٠ فاذا كان هدف العمل هو البحث عن جريمة وجمع الاستدلالات وتسليم الفاعلين للعدالة فهنا يكون العمل عمل ضبط قضائى ، أما اذا كان هدفه هو الوقاية من اضطراب النظام العام فان العمل يكون عمل ضبط ادارى ٠

ومن الواضح أن قرارات المحافظ باحتجاز أعداد فرانس ســوار ولوموند لم تكن تهدف الى التحفظ على جرائم تمس أمن الدولة وتسليم

مرتكبيها للعدالة ، فلم يكن بالأعداد المحتجزة أى عمل معاقب عليه جنائيا، ولذا لم يحرك النائب العام أى دعوى جنائية • ومن ثم فان هدف المحافظ من هذه القرارات كان تجنب الاضطرابات التى قد تحدثها هذه الأعـداد فى محافظة الجزائر • وقد استجاب مجلس الدولة لطلبات مفوض الدولة، وحكم بأن قرارات المحافظ هى اجراءات ضبط ادارى يمكن الطعن فيها بالالغاء أمام مجلس الدولة • ورغم أن مفوض الدولة أشار على المجلس بعدم الغاء قرارات الاحتجاز لأنها تدخل فى الاختصاصات الاستثنائية الممنوحة للادارة فى الجزائر بمقتضى قانون ١٦ مارس سنة ١٩٥٦ ، فان مجلس الدولة حكم بالغاء قرارات المحافظ لأن المحافظ بدلا من الاعتماد على قانون ١٦ مارس سنة ١٩٥٦ اعتمد على نص المادة ١٠ من قانون الاجراءات الجنائية ، وهذا التحايل يحوى انحرافا فى الاجراءات يعيب العمل الادارى ويجعله حقيقا بالالغاء •

يبين من هذا الحكم أنه يتعين فحص عمل الضبط والتأكد من أنه يواجه عملا يعاقب عليه القانون الجنائى ، وأن الاجراء المتخذ هـو حلقة فى سلسلة الاجراءات القانونية التى خولها القانون لرجال الضبط القضائى تمهيدا لافتتاح الدعوى العمومية حتى يمكن اعتباره عملا من أعمال الضبط القضائى ، والا عد عملا من أعمال الضبط الادارى يخضع لرقابة القضاء الادارى الغاء وتعويضا •

موقف مجلس الدولة المصرى من مسألة التمييز بين الضبط الادارى والضبط القضائى :

يطبق مجلس الدولة المصرى نفس المبادىء التى يطبقها القضـاء الفرنسى بحيث اذا لم يتوافر فى عمل الضبط أنه يواجه عملا يعاقب عليه القانون الجنائى وأن الاجراء هو حلقة فى سلسلة الاجراءات القانونية التى خولها القانون لرجال الضبط القضائى تمهيدا لافتتاح الدعوى العمومية ، فان مجلس الدولة المصرى يعتبر الاجراء عمل ضبط ادارى يجوز الطعن فيه بالالغاء وطلب التعويض عن الاضرار المترتبة عليه أمام القضـاء الادارى •

ففى حكم صادر من محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥١/١٢/٢٥ قررت المحكمة أن الأمر الصادر باحتجاز المدعى ولمتناع الحكومة عن الافراج عنه اذ لم يقوما على سند من القانون أو من الواقع فان حق المدعى فى طلب التعويض يكون ثابتا[١] .

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٨ يونيو سنة ١٩٥٢ أنه اذا كان ما اتخذه وكيل النيابة من اجراء ضد المدعى تجاوز به حدود سلطته الادارية كرئيس للمدعى ، واستعمل سلطة القبض التى منحها له القانون بحكم ولايته كوكيل نيابة فى التحقيق والاتهام ، استعملها ضد موظف من موظفى الدولة لم تنسب اليه تهمة جنائية معينة بل كان الأمر لا يعدو الاشتباه فى عملية فى حين أن الاجراء السليم الواجب الاتباع قانونا فى مثل هذه الاعمال هو أن تتخذ الاجراءات التأديبية ضد الموظف، وهى وقفه والتحقيق معه ثم احالته الى مجلس التأديب أو رئيس المصلحة أو النيابة العمومية فيما اذا تمخض التحقيق عن جريمة من الجـرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات ارتكبها الموظف وعلى هذا الاساس فأن اجراء القبض على المدعى عليه يكون اجراء يتعين التعويض عن الاضرار الناتجة عنه[٢] .

وفى حكم ٢٥ مارس ١٩٥٦ ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أنه متى كان الثابت أن القبض على المعتقل وحبسه ـ الى حين صدور أمر الحاكم العسكرى باعتقاله ـ قد وقع من رجال البوليس بصفتهم من رجال الضبطية الادارية فان القرار الصادر فى هذا الشأن من حكمدار بوليس القاهـرة

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥١ ، مجموعـة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عامـا، ص ٢٢٦٦ .

(٢) حكم ١٩٥٢/٦/١٨ ، المرجع المشار اليه فى الهامش السـابق ، ص ٢٢٦٦ .

أو من يمثله يعتبر قرارا اداريا يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى من حيث طلب الغائه أو التعويض عنه(١) .

ويؤكد حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٩٥٧/٢/٣ نفس المبادىء عندما قضى بأن «أوامر واجراءات مأمورى الضبطية القضائية التى تصدر عنهم فى نطاق الاختصاص القضائى الذى خولهم القانون اياه وأضفى عليهم فيه تلك الولاية القضائية هى وحـــدها التى تعتبر أوامر وقرارات قضائية وهى بهذه المثابة تخرج عن رقابة هذه المحكمة ، وأما الأوامر والقرارات التى تخرج عنهم خارج نطاق ذلك الاختصاص القضائى المخول لهم فى القانون فانها لا تعد أوامر أو قرارات قضائية وانما تعتبر من قبيل القرارات الادارية ، وتخضع لرقابة هذه المحكمة متى توافرت فيها شرائط القرارات النهائية(٢) .

---

(١) حكم ١٩٥٦/٣/٢٥ ، المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص٢٢٦٦
وفى نفس المعنى حكم المحكمة الادارية العليا ١٩٥٧/٤/١٣ مجموعـــة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليـــا فى عشر سنوات ، ص ١١٦١ .

(٢) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما ، ص ١٥٨٢ .
ومما يتصل بالتمييز بين الضبط القضائى والضبط الادارى حكم ٢٧ ابريل سنة ١٩٤٨ الصادر من محكمة القضاء الادارى ، المرجع السابق ص ١٥٨٢ — ١٥٨٣ .
« ان الاعمال التى يؤديها رجال الضبطية القضائية والتى تعتبر اعمالا قضائية هى التى تتصل بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق فى الدعوى (المادة ٣ من قانون تحقيق الجنايات) كما ان رجال الضبطية القضائية فى قيامهم بهذه الاعمال انما يقومون بها لحساب النيابة العموميةوتحت ادارتها (المادة ٦١ من لائحة ترتيب المحاكم الاهلية) .
« ولا يعتبر من هذا القبيل امتناع حكمدار البوليس بمحض سلطته الخاصة عن تنفيذ امر النيابة العمومية بالاذن لطالب محبوس احتياطيا من اجل اتهامه فى قضية جناية ، فى تأدية الامتحان معترضا على هـــذا الاذن فى تصرفه الى اعتبارات تقديرها من صميم وظيفته الادارية .
« والقول بأن هذا التصرف عمل من اعمال السيادة لتعلقه بالتدابير الخاصة بالأمن الدخلى مردود بأن المقصود بالتدابير الخاصة بالامن الداخلى للدولة ، تلك التى تتخذ للدفاع عن ســـلامة الدولة والمحافظة على كيانهـــا والاجراءات العليا التى تتخذ فى سبيل استتباب الامن واعادته الى نصابه ، وليس ثمة شيء من ذلك ينهض فى الاذن لطالب مقبوض عليه فى أداء الامتحان » .

أما قرارات الاعتقال الصادرة استنادا الى اعلان حالة الطوارىء فقد أخضعها مجلس الدولة لرقابته ، أى أنه حكم باختصاصه بنظرها . أما من الناحية الموضوعية فقد كانت المحكمة الادارية العليا خلال سنوات الستينات تكتفى بقيام الشبهة الجدية حول المعتقل ولم تكن تشترط الدليل الحاسم للحكم بمشروعية قرار الاعتقال[1] ، كما ذهبت المحكمة الادارية العليا فى أحكامها (١٩٦١/٤/٢٩ ، ١٩٦٣/٣/٢٣) الى أن قرار الاعتقال يقوم على سببه الصحيح ولا يغير من ذلك الحكم ببراءة المعتقل مما نسب اليه فى جناية تهريب المخدرات ، وذهبت المحكمة فى حكمها الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٣ الى أن قرار الاعتقال الصادر استنادا الى القانون رقم ٥٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية يعتبر مشروعا لمجرد قيام الشبهة ولا يشترط الدليل الحاسم والى أن المقصود بذوى الشبهة فى القانون سالف الذكر يختلف عن المقصود بالمشبوهين الذين عناهم قانون المتشردين والمشتبه فيهم ، وبررت المحكمة حكمها بأن السلطة المستمدة من قانون الاحكام العرفية تختلف فى مداها - للحكمه والمبررات التى تقوم عليها - عن تلك التى تتمتع بها الحكومة فى الظروف العادية المألوفة ، وأن ذوى الشبهة هم غير المشبوهين الذين عناهم قانون المتشردين والمشتبه فيهم وحدد لهم أوضاعا خاصة ، وقد غير الشارع فى العبارة التى وصفهم بها استبعادا لتلك التسمية الاصطلاحية مما يدل على انصراف قصده الى المعنى اللغوى للعبارة التى استعملها بحيث تشمل بهذا الوصف كل من تحوم حوله شبهة توحى بأنه خطر على الأمن والنظام العام[2] .

ولكن المحكمة الادارية العليا انتهجت سبيلا أكثر حماية لحريات الافراد فى حكمها الصادر فى ٢٧ مايو سنة ١٩٧٨ واشترطت لمشروعية قرارات الاعتقال حتى فى ظل حالة الطوارىء أن تتناول المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام ، أى أنه مقصور فى نطاقه ومداه على

---

(١) حكما الادارة العليا ١٩٦٢/٦/٣٠ ، ١٩٦٣/١٢/١٤ مجموعة سمير ابو شادى ص ٢٨ ، ٣١ .

(٢) مجموعة سمير أبو شادى حكم ١٩٦٣/٣/٢٣ ص ٣٢ ، ٣٣ .

من توافرت فيهم حالة الاشتباه المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ الخاص بالمتشردين والمشتبه فيهم ومن قامت بهم خطورة خاصة على الأمن والنظام العام تستند الى وقائع حقيقية منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وفيما خلا هاتين الحالتين لا يسوغ التغول على الحريات العامة والمساس بحق كل مواطن فى الأمن والحرية وضماناته الدستورية المقررة ضد القبض والاعتقال التعسفى • وقد انتهت المحكمة الادارية العليا الى الحكم بتعويض صاحب الشأن عن الاضرار الأدبية والمادية التى لحقته من جراء قرار الاعتقال المعيب[١] •

ولا شك أن الاتجاه الحديث فى قضاء مجلس الدولة نحـو بسط رقابته على قرارات الاعتقال ومصادرة الصحف والحراسة والغاء ما يتضمن منها مخالفة للقانون أو ما لا يقوم على سبب صحيح اتجاه محمود يستحق مجلس الدولة التهنئة عليه ، حيث أنه يؤدى الى

---

(١) مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى خمسة عشر عاما ١٩٦٥ – ١٩٨٠ ، ص ٦٠٨ – ٦١١ •

وفى حكم ١٩٧٩/١٢/٢٩ ذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان قضاء مجلس الدولة ثابت منذ انشائه على ان نظام الاحكام العرفية فى مصر – اى نظام الطوارىء – وان كان نظاما استثنائيا الا انه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون ، وانه وان ساغ القول بان قرار اعلان حالة الطوارىء من اعمال السيادة ، الا ان التدابير التى يتخذها القائم على اجراء النظام العرفى تنفيذا لهذا النظام سواء كانت تدابير فردية او تنظيمية يتعين ان تتخذ فى حدود القانون وتلتزم حدوده وضوابطه وهى لا تنأى عن رقابة القضاء ولا تجاوز دائرة القرارات الادارية التى تخضع للاختصاص القضائى لمجلس الدولة وتأسيسا على ذلك ذهبت المحكمة الى ان قرار رئيس الجمهورية بفرض الحراسة على احد المواطنين المصريين استنادا الى احكام قانون الطوارىء رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ينطوى على مخالفة صارخة بالغة الجسامة لما فيه من اعتداء على الحرية الشخصية تنحدر به الى مرتبة الفعل المادى معدوم الاثر .

المجموعة المشار اليها ص ٣٨ – ٦٢ .

حماية حقوق وحريات الأفراد ويجعل المواطن يشعر بالطمأنينة على نفسه وأمواله وبالحرية فى التعبير عن رأيه ، كما أنه يحث الحكومة على عدم المغالاة فى اتخاذ مثل هذه الاجراءات دون مبرر حتى فى ظل الأحكام العرفية ، وذلك لأنها تعلم أن قراراتها فى هذا الشأن خاضعة لرقابة القضاء الغاء وتعويضا •

ومن الأحكام الحديثة التى تضع المبادىء المشار اليها موضع التطبيق والتى لم تنشر بعد :

١ — حكم محكمة القضاء الادارى ١٩٨٢/٢/١١ بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨٢ فيما تضمنه من التحفظ على جميع الأشخاص الواردة أسماؤهم بالكشف المرفق والذين لم يتم الافراج عنهم فعلا والزام الحكومة بالمصروفات • كما حكم بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ فيما تضمنه من الغاء الترخيص بمجلة الدعوة وجريدة الشعب والزام الحكومة المصروفات •

٢ — حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٨٢/٤/١٣ بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية باعتقال احمد شوقى الاسلامبولى مع الزام جهة الادارة بالمصروفات •

وجاء فى حيثيات هذا الحكم أنه « ••• واذا كان القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارىء قد اشترط لكى يعتقل المواطن تطبيقا للقانون المذكور أن يكون خطرا على الأمن والنظام العام فان هذه الخطورة لكى تكون سببا جديا يبرر القبض على الشخص فانها يجب أن تستمد من وقائع حقيقية لا وهمية ولاصقة به منتجة فى الدلالة على هذا المعنى •

وأن تكون هذه الوقائع بدورها أفعالا معينة ويثبت ارتكاب الشخص لها فاذا كان القرار يقوم على مجرد الأوصاف والعبارات المرسلة كما هو الشأن فى القرار المطعون فيه ••• فانه يكون قد قام على عدة أسباب غير صحيحة ••• » •

« ومن حيث أنه اذا كان ركن السبب فى القـرارا المطعون فيه — وبحسب الظاهر متخلفا مما يؤدى الى ترجيح بطلان القرار عند الفصل فى طلب الالغاء فان المحكمة تكتفى بمناقشة هـذا العيب المنسوب الى القرار دون ما ضرورة للتعرض للعيوب الأخـرى التى أثارهـا الدفاع وتقرر توافر ركن الجدية فى طلب وقف التنفيذ » .

« ومن حيث أنه عن ركن الاستعجال فمما لا ريب فيـه أن اعتقال المدعى أمر له نتائج يتعذر تداركها بحسبان أنه مقيـد للحرية الشخصية أغلى ما يمتلك الانسان » .

« ومن حيث أنه قد توافر ركنا الجدية والاستعجال فانه يتعين وقف تنفيذ القرار المطعون فيه » .

الفصل الرابع

التمييز بين الضبط الادارى والمرفق العام

يحسن أن نبدأ بتفادى الخلط بين المرفق العام والضبط الادارى . وأول فارق بين الضبط الادارى والمرفق العام هو أن الضبط وسيلته الطبيعية هى الأمر والنهى La prescription أما المرفق العام فوسيلته الطبيعية تقديم خدمات واشباع حاجات La prestation ففى حالة الضبط الادارى تكتفى الادارة بتنظيم الأنشطة الخاصة ، أما فى حالة المرفق العام فان دورها يكون أكثر ايجابية لأنها تأخذ على عاتقها مهمة اشباع حاجة عامة .

وفى بعض الأحيان تجد الادارة نفسها مخيرة بين اتباع أسلوب المرفق العام أو أسلوب الضبط الادارى . فازاء مشكلة النظافة قد تكتفى الدولة بوضع قواعد تلزم الأفراد بتنظيف الأرصفة أمام المنازل والمحال ، وقد تختار أسلوب المرفق العام بأن تنشىء جهازا يتولى مهمة التنظيف . ومثاله فى فرنسا عند تكدس الثلوج فى الشتاء أن تختار الادارة بين الزام الأفراد برفع الثلوج عن الأرصفة أمام المنازل أو تختار تنظيم مرفق عام يقوم بازاحة الثلوج . ومع ذلك فان حق الادارة فى الاختيار بين الأسلوبين محدود للغاية نظرا لأن سلطات الضبط فيما عدا حالات استثنائية منصوص عليها صراحة ، لا تملك أن تفرض على الأفراد أن يقوموا بأعمال ايجابية ، اذ تنحصر سلطات الضبط غالبا فى النهى ومنع الأفراد من ارتكاب أفعال تهدد الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة (١) .

---

(1) Vedel : op. cit. p. 783-784.

ومع ذلك فان المقابلة بين الضبط الادارى والمرفق العام ومحاولات التمييز بينهما ليست مطلقة لأن الضبط الادارى ينظر اليه على أنه مرفق عام • فرجال الضبط الادارى يكونون مرفقا عاما بالمعنى العضوى لاصطلاح مرفق عام أى الجهاز الذى يهدف الى تحقيق مصلحة عامة ، والمصلحه العامة التى يحققها جهاز الضبط هى المحافظة على النظام العام • ولكن رغم أن هذا صحيح الا أن أغلب الفقهاء يحبذون ابراز الفروق بين الضبط الادارى والمرفق العام باعتبارهما مظهرين متميزين من مظاهر النشاط الادارى • وأوضح الفروق بين الضبط الادارى والمرفق العام أن الضبط الادارى ينظم أنشطة الأفراد ، بينما من خلال المرفق العام تسعى الادارة الى اشباع حاجة من الحاجات العامة (١) •

ولقد كان موريس هوريو أول من حاول تأصيل التفرقة بين النشاط الضبطى والتنظيم المرفقى فى تعليقة على حكم Lepreux الصادر من مجلس الدولة الفرنسى فى ١٣ يناير ١٨٩٩ • وقد بين هوريو أن مناط التفرقة بين النشاط الضبطى والتنظيم المرفقى أن النشاط الضبطى نشاط ساكن يصدر بأسلوب السلطة وأنه من ثم لا يسعى الى تنفيذ مرفق عام أو ادارته • أما التنظيم المرفقى فهو اجراء ايجابى فعال يراد به تنفيذ المرفق وتولى ادارته • وهذه التفرقة قادت هوريو الى المقابلة بين وجهى

---

(١) Vedel : op. cit, p. 784.

انظر عكس ذلك د . البنا اذ يعرض رأيا خاصا فى مقاله المشار اليه ص ٣٨٤ ويقول :

« ونحن من جانبنا نرى أن الضبط الادارى هو من قبيل النشاط المرفقى لانه نشاط تمارسه السلطات الادارية بهدف تحقيق المصلحة العامة . والواقع أن النظام العام الذى تتغياه تدابير الضبط انما ينتمى الى فكرة اكثر اتساعا ، هى فكرة المصلحة العامة ؛ هذه المصلحة العامة هى الاساس الذى يقوم عليه النشاط فى نطاق القانون الادارى ، وهى الشرط لشرعية كل عمل ادارى . والنظام العام هو احدى صور المصلحة العامة . وتوجه تدابير الضبط الى اشباع حاجات اجتماعية تتصل بالنظام العام ، كالحاجة الى الامن والسكينة ، والى حماية المجتمع من العدوان الخارجى . وكان تعريف الحاجات الجماعية — فى دولة المذهب الحر — يكاد يقصرها على هذه الحاجات الاساسية » .

السلطة العامة فى الوضعين ففى حالة النشاط الضبطى السلطة فى حالة سكون وفى حالة التنظيم المرفقى تكون السلطة فى حالة نشاط وحركة . وعندما تكون السلطة قائمة بالتنظيم المرفقى تجد نفسها فى وضع يفرض عليها التعاون مع غيرها من شركاء ومعاونين . وهذا التعاون مفتقد فى نطاق النشاط الضبطى .

وفى تعليق آخر على حكم صادر من مجلس الدولة الفرنسى فى ٢٣ يناير سنة ١٩٠٣ أبرز هوريو خصيصة هامة من خصائص الضبط الادارى وهى أن الضبط الادارى وقف على السلطة العامة تمارسه بنفسها ولا تعهد به الى غيرها لأنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة صاحبها من قديم الزمان قبل أن تنشأ المرافق العامة (١) .

نخلص من هذه المحاولات الى أن الضبط الادارى والمرفق العام يختلفان فى الغاية ويختلفان فى الأسلوب :

اختلاف غاية الضبط الادارى عن غاية المرفق العام :

الضبط الادارى عبارة عن نشاط ادارى هدفة تحقيق النظام العام عن طريق تنظيم أنشطة الأفراد ، ولذا فانه يظهر فى مجالات متعددة لأن أنشطة الأفراد متعددة .

أما انشاء مرفق عام فيقوم على ابتغاء الصالح العام بتسيير خدمة معينه بغية سد حاجة من حاجات الجماعة اما لأنه يصعب على الأفراد القيام بها أو لانعدام الحافز واما لعجزهم عن القيام بها على النحو الذى تؤديه السلطة العامة . فالباعث لانشاء المرفق العام هو اشباع حاجة عامة عن طريق تأدية خدمة . وهذه الخدمة اما أن تؤديها الادارة الى المجموع واما أن تسندها لبعض أفراد المجتمع . والمصلحة العامة

---

(١) د. محمود سعد الدين الشريف : مجلة مجلس الدولة السنة الحادية عشرة : النظرية العامة للضبط الادارى ، ص ١٤٤ ــ ١٤٨ .

انظر راى Wartin و Vedel فى الصفحات من ١٤٨ ــ ١٥١ .

تتعدى حماية النظام العام الى حماية واستغلال موارد الثروة العامة وللمال العام وتقديم مجموعة من الخدمات فى مجالات متعددة مثل للنقل والتعليم والصحة ... الى غير ذلك .

اختلاف وسيلة الضبط عن وسيلة المرفق العام :

السلطة متغلغلة فى المرفق العام وكذا فى الضبط . فعنصر السلطة يبدو واضحا ومتكاملا فى مجال الضبط الادارى لأن الضبط يقوم على الأمر والنهى وفرض المشيئة قهرا . أما فى مجال المرفق العام فتتدرج مظاهر السلطة وتختلف درجتها باختلاف طبيعة المرفق . ففى بعض المرافق الادارية يبدو عنصر السلطة غالبا . مثل مرفق الدفاع والمرافق المالية كمرفق الضرائب . أما المرافق الاقتصادية فيغلب عليها طابع الادارة gestion وان لم تتجرد نهائيا من أسلوب القانون العام .

ويترتب على الفروق بين الضبط الادارى والمرفق العام عدة نتائج :

١ ــ انشاء المرافق العامة من لطلاقات الادارة وبالتالى فلا يمكن اجبار الدولة على انشاء مرفق عام ويمتنع على القضاء الادارى مراقبة الادارة فى مجال انشاء المرافق لعامة اذا عزفت أو امتنعت عن القيام على انشاء ما يعد بطبيعته مرفقا عاما .

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ٢٣ مارس ١٩٥٥ اذ جاء فى هذا الحكم : « أن القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة لا يزال متروكا لتقدير السلطة التنفيذية تتصرف فيه بمطلق حريتها واختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها ومن ثم فلا الزام على الحكومة فى القيام بالمشروعات العامة فى غير النطاق الذى تراه وعلى ذلك فلا وجه للتحدى بأنه كان واجبا عليها اتخاذ قرار بادخال المجارى فى حى المدعين طالما أنها ترى أن الوقت لم يحن بعد للقيام بذلك » . ولكن يلاحظ أن هذا التقدير ينقلب الى سلطة مقيدة بالنسبة للهيئات المحلية اذ يخضع

قرارها بانشاء أو عدم انشاء المرفق العام لرقابة القضاء (١) •

أما فى مجال النشاط الضبطى فانه مفروض على الادارة يتعين عليها القيام به حتى لو كان الأمر متعلقا بلائحة ضبطية لأن وقاية النظام العام واجب محتم على الادارة • ويفسر هذا الوجوب الذى لا وجود له فى مجال المرفق العام بأن دفع الضرر مقدم على جلب المنفعة • ويرجع هذا الفارق الى اختلاف غاية الضبط عن غاية المرفق (٢) •

٢ ــ عدم جواز التنازل عن وظيفة الضبط وامكانية التعاقد فى مجال المرفق :

يترتب على اعتبار السلطة متكاملة فى مجال الضبط أنه لا يجوز لهيئات الضبط التنازل عن وظيفتها لأن الدولة هى محتكرة السلطة • أما بالنسبة للمرافق العامة فانه يجوز بالنسبة لبعضها وخاصة المرافق الاقتصادية أن تتنازل الدولة عن ادارتها ويكون ذلك بمقتضى عقود ادارية أهمها عقود التزام المرافق العامة • ولكن هذا التنازل من الادارة لا يعنى تنازل الادارة عن حقها فى تعديل أركان تنظيم المرفق العام وأوضاع تأدية خدماته للمنتفعين به وذلك لأنه شديد الصلة بالمصلحة العامة التى تسهر السلطة العامة على حمايتها • وتعتبر حماية المصلحة العامة واجبا على الدولة لا تملك التنازل عنه كليا أو جزئيا •

٣ ــ النشاط الضبطى تصرف من جانب واحد بينما يمكن اللجوء الى التعاقد فى مجال المرفق :

تمارس الادارة نشاطها فى مجال الضبط بتصرفات قانونية نابعة عن ارادة منفردة أى عن طريق القرارات الادارية التى تصدرها الادارة بالأمر والنهى والترخيص والاعتراض على الأخطار واصدار اللوائح

---

(١) محمود سعد الدين الشريف : المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ص ١٥٢ هامش (١) .

(٢) المرجع السابق .

الضبطية . ولا تلجأ الادارة الى أسلوب التعاقد فى مجال الضبط الادارى .

أما فى مجال المرفق العام فان الادارة يمكنها أن تلجأ الى أسلوب القرار الادارى كما يمكنها أن تلجأ الى أسلوب العقد الادارى ولعل أهم العقود الادارية فى مجال المرفق العام هى عقود الالتزام وعقود الأشغال العامة وعقود التوريد .

٤ ــ اختلاف طبيعة الخدمة المؤداة للأفراد والايجابية المطلوبة منهم فى كل من النظامين :

يغلب على النشاط الضبطى صبغة الأمر والنهى ، أما المرفق العام فهو يقوم على أساس تقديم خدمة الى المجموع أو الى أفراد بذواتهم .

والضبط الادارى هدفه حماية النظام العام وهذه الحماية لا تتجه الى أفراد معينين وانما الى المجتمع بأسره . فليست هناك صلة واضحة ومحددة بين سلطة الضبط والمنتفع بالنشاط الضبطى . بينما تقوم صلة واضحة بين المرفق والمنتفع بالنشاط المرفقى . وهذه الصلة بين المرفق العام والمنتفع بخدمات المرفق تؤدى الى نشأة تعاون Collaboration وغالبا ما يأخذ هذا التعاون شكل تأدية تقدمة أو عمل ايجابى من جانب المنتفع بالمرفق مثل تأدية رسم بالنسبة لمرفق التعليم ، ودفع ثمن تذكرة السفر بالنسبة لوسائل النقل العام ، ودفع رسوم للعلاج بمستشفيات الدولة ، ودفع الضريبة بالنسبة لمرفق الضرائب .

٤ ــ تكامل النشاط الضبطى والنشاط المرفقى :

ان التمييز بين نشاط الضبط الادارى والمرفق العام لا يعنى تعارضهما أو تناقضهما بل على العكس فهما نظامان متكاملان يتمم أحدهما الآخر . ويؤدى انتظام المرفق العام الى معاونة الضبط الادارى على القيام بوظيفته الوقائية . كما أن قيام الضبط بمهمته فى حماية النظام

العام بعناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة يعتبر شرطا لحسن انتظام المرافق العامة •

ومن ناحية أخرى فان هيئات الضبط تتخذ تدابير تهدف الى حماية الأمن داخل المرافق العامة ، مما يعين هذه المرافق على تأدية مهامها •

وتملك الادارة كما سبق أن أوضحنا أن تلجأ الى أسلوب الضبط الادارى كما تملك اختيار أسلوب المرفق العام الذى قد يدار بطريق الاستغلال المباشر أو بطريق الالتزام أو بالطريق المختلط [1] •

---

(١) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ١٥٦ •

الفصل الخامس

توزيع الاختصاص فى مجال الضبط بين القانون واللائحة

تعتبر الحريات العامة وهى تلك التى تنظمها اجراءات الضبط مجالا محجوزا للمشرع كمبدأ عام . منذ صدور الدساتير الفرنسية الأولى بعد قيام الثورة الفرنسية فاذا أضفنا الى ذلك أن المادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسى جعلت المشرع مختصا بمواد محددة على سبيل الحصر وما عداها جعلته من اختصاص السلطة التنفيذية ، ومن بين المواد المحجوزة للسلطة التشريعة الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة ، فانه يتعين تحديد مجال اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى مجال الضبط الادارى ، خاصة أن الدستور ينص على اختصاص رئيس الجمهورية باصدار لوائح الضبط .

وفى مصر ينص الدستور على أن الحريات مكفولة فى حدود القانون ، كما ينص الدستور على أن رئيس الجمهورية يصدر لوائح الضبط .

وهكذا تثور مشكلة متعلقة بتوزيع الاختصاص فى مجال الضبط بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أو بين القانون واللائحة (١) .

---

(١) حكم دهاين الصادر من مجلس الدولة الفرنسى فى ٧ يوليو سنة ١٩٥٠ . يعالج حكم دهاين Dehaene عدة مشاكل دقيقة متعلقة بسلطات الضبط فى حالة عدم تدخل المشرع لتنظيم حرية من الحريات التى ورد النص على تاكيدها فى مقدمة الدستور . ذلك ان مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ نصت على انه « الاضراب حق يمارس فى اطار القوانين التى تنظمه » . ولم يصدر قانون عام ينظم هذا الحق ؛ كل ما هنالك نصان احدهما يمنع الاضراب على العاملين بالشركات الجمهورية للتأمين (قرار ٢٧ ديسمبر سنة

فالدستور يمنح للسلطة التنفيذية اختصاصا باصـدار لوائـح الضبط مستقلة عن التشريع وذلك لأداء مهمة دستورية عهد بها الدستور للسلطة التنفيذية ، وفى نفس الوقت هناك مبدأ عام يجعل تنظيم الحريات مـن اختصاص السلطة التشريعية كيف يمكن التوفيق بين هـذه الاعتبارات وتحديد اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ؟

الاجابة التى يقدمها الفقة هى : أنه حقـا ان أى تحديـد مبدئى للحريات يجب أن يصدر عن المشرع مثل تنظيم حرية الصحافة أو الحرية النقابية أو حرية المرور ... الخ . والمشرع ملتزم بالمحافظة على جوهر

=

١٩٤٧) والثانى قانون ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٨ يمنح سلطات الضبط حـق التدخل فى حالات الاضراب بتوقيع جزاءات غير الجزاءات التاديبية . وتتلخص وقائع قضية دهاين فى ان حركة اضراب بدأت بين موظفى المحافظات فى ١٣ يوليو سنة ١٩٤٨ بهدف الحصول على مطالب مهنية . وقد اعلن وزير الداخلية جميع العمال العموميين ان العمال من درجة مدير مكتب او اعلى الذين سيشتركون فى الاضراب سيوقفون . ومع ذلك استمر الاضراب من الجميع . وبعد انتهاء الاضراب استبدل الوقف باللوم . عن ستة من رؤساء المكاتب فى الجزاءات الموقعة عليهم لانها تتعارض مع مقدمة الدستور التى تضمن حق الاضراب . وكان على مجلس الدولة ان يحدد القيمة القانونية لمقدمة الدستور .

وقد ذهب مجلس الدولة الى ان مقدمة الدستور تعد تعبيرا عن مبادىء قانونية عامة ، وبالتالى فان الحق فى الاضراب يجب التوفيق بينه وبين بقية المبادىء العامة للقانون منها مبدأ استمرار سير المرافق العامة . ان فتـح الباب أمام اضراب الموظفين دون قيود يعنى احداث ثغرة فى الحياة الدستورية للدولة بحيث تتعرض هذه لهزات . والى حين صدور القانون الذى تشير مقدمة الدستور اليه يمكن للسلطات الحكومية ان تحد من استعمال حـق الاضراب اذا حتمت ضرورات المحافظة على النظام العام هذا الحد .

ويعترض بعض الفقهاء على هذا الحل الذى يتبناه مجلس الدولة لانهم يرون أن الحد من الحق فى الاضراب محجوز للمشرع وليس للادارة أن تتدخل فى تنظيمه . ومن الناحية العملية لم يتدخل المشرع لتنظيم الحق فى الاضراب ولا زال المبدأ الذى قرره حكم دهاين والقضاء اللاحق عليه هو السائد فى هذا الشأن . ومؤدى هذا القضاء انه فى حالة عدم صدور قانون ينظم حرية مـن الحريات فان سلطات الضبط ليست مغلولة عن العمل اذا كان هناك ما يهدد النظام العام ، ويكون لها ان تتخذ الاجراءات اللازمة لدفع الخطر وضمـان استمرار سير الحياة الدستورية والمرافق العامة .

Les grands arrêts, op. cit., p. 331 et ss.

الحرية والاكتفاء بتنظيمها والا اعتبر عمله غير دستورى يمكن الطعن فيه بالطرق التى يحددها الدستور سواء أكان أسلوب الرقابة على دستورية القوانين هو الرقابة السياسية أو الرقابة القضائية .

وفيما عدا ذلك فان اجراءات الضبط تدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية اما لأن الاجراء تتخذه السلطة التنفيذية تنفيذا لارادة المشرع الذى نظم الحرية بقانون ، واما لأن اجراء الضبط لا يمس حرية من الحريات ومن ثم فان السلطة التنفيذية مخولة بمقتضى الدستور باتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام . ذلك أن المواطنين كثيرا ما يستخدمون رخصا Faculte's لا ترقى الى مرتبة الحرية Liberté التى يضمنها الدستور ومن ثم فمن حق السلطة التنفيذية فيما يتعلق بهذه الرخص Facultés أن تتخذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام . ومن الأمثلة على هذه الرخص استخدام الأفراد للارصفة من أجل وقوف السيارات اذ يحق للادارة أن تقدر فى كل حالة ما اذا كان هذا الاستخدام للمال العام ملائما أم لا وأن تمنع وقوف السيارات فى الأماكن التى تدخل ضمن أملاك الدولة دون أن يكون فى هذا الاجراء أى مساس بالحريات العامة . ولا تخضع هذه الاجراءات لرقابة قاضى المشروعية لأن المسألة تتعلق بسلطة الادارة التقديرية (١) .

بعبارة أخرى يمكن التمييز فى مجال الحريات بين ثلاثة أنواع من الاختصاص : النوع الأول الاجراءات التى تمس الحريات العامة التى يضمنها الدستور وهذه يختص بتنظيمها الدستور والتشريع ، والنوع الثانى الاجراءات التى تتخذ تنفيذا لتشريع نظم الحرية وهذه تدخل فى اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور ، والنوع الثالث الاجراءات التى لا تمس حريات وانما مجرد رخص Facultés

---

(١) Vedel : op. cit., p. 795.

وهـذه الاجراءات يمكـن أن تتخذها السلطات التنفيذية ابتـداء لانها لا تتعارض مع الدستور ولا تتعرض للحريات التى تضمنها النصـوص الدستورية . بل ان اتخاذ هذه الاجراءات يعتبر أمرا واجبا على السلطة التنفيذية لأدء المهمة التى عهد بها الدستور اليها وهى المحافظة على النظام العام واصدار لوائح الضبط(١) .

أما عن اختصاص المحافظ والهيئات المحلية باتخاذ اجراءات ضبطية فلا يمكن أن يكون لهذه المؤسسات سلطات ضبط الا بمقتضى نص قانونى أو نص لائحة تصدر عن رئيس الجمهورية تفوضها فى اتخاذ الاجراءات ، مع مراعاة أن السلطة التشريعية أو السلطـة التنفيذيـة التى تقـوم بالتفويض لا يحق لها ذلك الا فى حدود اختصاصها . بمعنى أنها اذا كانت لا تملك اتخاذ الاجراءات فانها لا تستطيع تفويض الهيئة المحلية فيه لأن فاقد الشىء لا يعطيه (٢) .

هذه هى المبادىء العامة المتعلقة بسلطات الدولة المختصة باتخـاذ اجراءات الضبط وقد سبق أن بينا الهيئات المختصة باجراءات الضبـط المختلفة فى مصر وقلنا انها المشرع ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء والمحافظون ؛ أما المجالس الشعبية المحليه فليس لها الا ابداء الرأى الاستشارى (٣) .

---

(١) يستخلص العميد فيدل ان حكم لابون الذى منح السلطة التنفيذية سلطة تنظيم المرور يعتبر داخلا فى اطار النوع الثانى لان المشرع اذ نظم المرور بقانون فان من حق السلطة التنفيذية ان تضع نصوص القانون موضـع التنفيذ بالاجراءات اللازمة .

Vedel : op. cit. p. 792.

(٢) Vedel : op. cit. p. 793.

(٣) راجع ما سبق .

الفصل السادس

اجـراءات الضبـط

شـكل اجـراءات الضبـط :

تأخذ اجراءات الضبط الادارى اما شـكل لوائح واما شـكل قرارات فردية واما شكل جزاءات ادارية .

١ ـ اللوائـح　La reglementation

تعتبر اللائحة أفضل وسيلة لممارسة النشاط الضبطى لأنها تضع قاعدة عامة تهدف الى حماية النظام العام . فمثلا وضع لائحة للمـرور ووضعها موضع التنفيذ يحول دون وقوع الحوادث ، ووضع قاعدة عامة مجردة للتخلص من القمامة يحمى الصحة العامة من التعرض للأخطار . ووضع لائحة تتضمن منع استخدام مكبرات الصوت يضمن المحافظة على السكينة العامة .

وتأخذ اللوائح عدة أشكال :

(أ) المنع : الأصل أن المنع العام المطلق للحرية غير مشروع ، ولكن فى حالات الخطر والضرورة القصوى يمكن أن يكون منع نشاط معين فى أوقات معينة وأماكن محددة مشروعا [١] .

---

(١) C. E. 15 Décimbre 1961, D. 1962. 473.

راجع فيدل والأحكام المشار اليها وتقارير مفوضى الدولة والتعليقـات على احكام صدرت فى الستينات المرجع السابق ، ص ٨٠٢ .

(ب) الاذن السابق L'autorisation préalable

يعتبر الاذن السابق اجراء أخف من المنع لأنه يسمح بممارسة الحرية أو النشاط بشرط الحصول على تصريح من الجهة الادارية • ومع ذلك فان اخضاع ممارسة الحرية للاذن السابق يعتبر اجراء صارما نسبيا • ولذا فان هذا الاجراء لا يمكن للادارة أن تشترطه الا بناء على نص الدستور أو القانون ، بمعنى أن الحرية التى يحميها الدستور أو القانون لا يمكن للادارة أن تخضع ممارستها للاذن السابق •

وحيث أن الاذن السابق اجراء شديد فان الادارة اذا استخدمته فى الحالات التى يشترط فيها القانون الحصول على الاذن أو فى الحالات المتعلقة بحريات لم ينص الدستور أو القانون على حمايتها يتعين على سلطات الضبط فى حالات منح الاذن السابق أو رفض منح الاذن أن تراعى المساواة بين الأفراد أو الجماعات ذوى الشأن •

(د) الاخطار السابق La déclaration préalable

يعتبر هذا الاجراء كشرط لممارسة الحرية أخف وطأة على الأفراد من شرط الاذن السابق . وهو يعنى مجرد اعلان الادارة برغبة الأفراد فى ممارسة نشاط معين لكن تكون على علم بالمخاطر التى يمكن أن تنجم عن هذا النشاط • وفيما يتعلق بالأخطار شأنه شأن الاذن السابق لا يمكن أن تشترطه سلطات الضبط الا اذا نص القانون على ضرورة الاخطار لممارسة الحرية أو النشاط ، وذلك فيما عدا حالة الظروف الاستثنائية •

(د) تنظيم النشاط L'organisation de l'activité

هنا لا تمنع الادارة النشاط ولا تخضعه للاذن السابق أو للاخطار ، وانما تكتفى بوضع نظام محدد لممارسة النشاط • فمثلا تمنع الادارة استخدام مكبرات الصوت أو القاء القاذورات من النوافذ أو المرور من جهة اليسار أو وقوف السيارات على الأرصفة أو مرور سيارات ذات حمولة معينة فى طرقات ضيقة أو ناقلات ذات ارتفاع معين تحت الكبارى ••• الخ •

فالحرية هى الأصل ولكن تنظم الحرية بشكل يجعلها تتمشى مع النظام العام ومع ضرورات المحافظة على الأمن والصحة والسكينة •

٢ ـ القرارات الفردية : Les mesures individuelles

الاجراءات الفردية التى تتخذها سلطات الضبط الادارى يمكن أن تأخذ احدى صورتين :

(أ) يمكن أن يكون الأجراء الفردى مجرد تطبيق للائحة عامة على شخص معين كأن تصدر الادارة قرارا بازالة مبنى مخالف للشروط الصحية تطبيقا لنصوص القانون المنظم لشروط المبانى ، أو بازالة مبنى آيل للسقوط ، أو تصدر سلطات الضبط قرارا بمنح ترخيص أو الامتناع عن الاذن بممارسة حرية الاجتماع أو فتح محل تجارى أو تسحب رخصة سيارة أو رخصة قيادة كل ذلك تطبيقا لنص قانونى أو لائحى •

(ب) الصورة الثانية متعلقة باجراء ضبط ادارى فردى ليس تطبيقا لقاعدة عامة : هنا يثور التساؤل هل هذا الاجراء يعتبر مشروعا •

ويرى العميد فيدل أن مثل هذا الاجراء لا يعتبر مشروعا لأنه سيؤدى الى خرق مبدأ المساواة وذلك لأن الادارة ستتصرف فى كل حالة على حدة بشكل مختلف • وقد حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٢٠ يناير سنة ١٩٥٦ بعدم شرعية مثل هذه الاجراءات الفردية فى مجال الضبط والتى لا تستند الى قاعدة عامة لائحية أو قانونية (حكم Brionnet مجلس الدولة الفرنسى) [١] •

ومع ذلك يستطرد العميد فيدل أن الاجراءات الفردية فى مجال الضبط اذا اتخذت فى حالات الضرورة والاستعجال ولم تكن مستندة على قاعدة عامة فانها لا تعتبر بالضرورة أجراءات غير مشروعة [٢] •

---

(١) Vedel : op. cit. 804.

(٢) Vedel : op. cit, p. 804.

* تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان :

يضع تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان مشاكل قانونية وعملية . عندما تتغير اللائحة وتعدل شروط ممارسة الحرية فيثور التساؤل هل تطبق اللائحة الجديدة أم اللائحة القديمة . فمثلا اذا صدرت لائحة جديدة تعدل شروط الحصول على رخصة القيادة واشترطت أن يكون السائق فى حالة صحية جيدة مشددة على هذا الشرط أكثر من اللائحة السابقة ، فهل معنى ذلك ضرورة خضوع جميع للحاصلين على رخصة فى ظل اللائحة القديمة لفحص طبى جديد بحيث لا تمنح لهم الرخصة الا بالشروط الواردة فى اللائحة الجديدة ؟

ان الاجابة على هذا السؤال ليست واحدة فى جميع الحالات . فاذا صدرت لائحة مشروعة تنظم تعليم قيادة السيارات فانها تطبق على الجميع بشكل فورى حتى على أولئك الذين كانوا يمارسون مهنة تعليم قيادة السيارات فى ظل لائحة سابقة أقل تشددا . أما اذا صدرت لائحة متعلقة بالمصاعد الكهربائية تضمن قدرا أكبر من الأمان لمن يستعملون لمصاعد فان هذا لا يعنى ضرورة استبدال جميع المصاعد التى كانت تعمل فى ظل اللائحة السابقة بشكل فورى وحال (١) .

وربما اتجه تفكير البعض الى اللجوء الى المبادىء العامة المتعلقة بسريان القانون من حيث الزمان مثل مبدأ ضرورة احترام الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية أعمال الادارة . ولكن هذه المبادىء لا تحل كل الاشكالات ، كما أنها لا تزيل كل الشكوك وذلك لأن السؤال الذى لا يزال مطروحا هو الى أى مدى أنشأت اللائحة السابقة حقوقا مكتسبة ومن ثم الى أى مدى لا يمكن للائحة الجديدة أن تكون ذات أثر رجعى .

---

(١) Vedel : op. cit . p. 304.

ان الاجابة الصحيحة على هذا السؤال تنبع من متطلبات النظام العام الذى هو هدف الضبط الادارى • ومعنى ذلك أنه اذا كانت اللائحة الجديدة ضرورية للمحافظة على النظام العام فان على الأفراد أن يتحملوا التضحيات وبالتالى لا حق لهم فى التمسك بالمراكز المكتسبة فى ظل اللائحة القديمة • وتقدير هذه الضرورة يجب أن يكون واضحا وملموسا : فمثلا اذا تبين أن دواء أو منتجا كيمائيا ضار بالصحة مما يستدعى اصدار لائحة تمنع انتاجه وتوزيعه فان هذه اللائحة يجب أن تطبق بشكل فورى حتى ولو ألحقت هذه اللائحة أضرارا مادية جسيمة بالمتاجر التى تختزن كميات كبيرة من المنتج •

وعلى العكس اذا صدرت لائحة لتنظيم جمال ورونق المدينة واشترطت استخدام لون معين لطلاء المساكن فى حى ما فان هذه اللائحة لا ضرورة الى تطبيقها بشكل فورى (١) •

وغالبا ما تتبنى الادارة حلا يحقق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد ويتمثل هذا الحل فى منح أجل معقول لوضع اللائحة موضع التطبيق • فمثلا عندما تشترط لائحة المرور ضرورة وجود حزام أمان أو جهاز لاطفاء الحريق فانها تعطى مهلة للأفراد للاستعداد واستيفاء الشروط الجديدة •

يرى العميد فيدل أن هذه هى أفضل طريقة لحل مشكلة تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان وهى أفضل من اللجوء الى المبادىء العامة مثل مبدأ عدم رجعية اللوائح ومبدأ حماية الحقوق المكتسبة (٢) •

---

(١) Vedel : op. cit., p. 805.

(٢) «C'est sur de telles considérations Spécifi ques en matiére que dans des considération abstraites sur la rétroactivite ou les droits acquis.».

Vedel : op. cit., p. 805.

٣ ـ الجزاءات الادارية الوقائية :

يقصد بالجزاء الادارى الضبطى التدبير الـذى يمس المصالـح المادى أو الأدبى للفرد والذى تتخذه الادارة بهدف حماية النظام العام • وقد يكون الجزاء الادارى الضبطى ماليا كالمصادرة ، وقد يكون مقيدا للحرية كالاعتقال وابعاد الأجنبى ، وقد يكون مهنيا كسحب الترخيص ، وقد يكون رادعا كسحب الترخيص مؤقتا (١) •

ووصف الجزاءات بأنها ادارية وقائية لا يعنى أن الادارة تتخذها دون سند من نصوص القانون ، فالغالب أن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص صريحة • ولكن الادارة تستقل بتوقيعها ، وأنها لا تصدر عن السلطـة القضائية • ولذا فان هذه الجزاءات الادارية الضبطية تخضع لرقابة القضاء الغاء وتعويضا فى حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية •

تمييز الجزاء الادارى عن الجزاء المدنى : الادارة هى السلطـة المختصة بتوقيع الجزاء الضبطى بينما تختص المحاكم بتوقيع الجـزاء المدنى • والجزاء الادارى يتمثل فى فرض قيود على الحرية الشخصية أو على ممارسة المهنة أو على ملكية الأموال كالمصادرة ، أما الجزاء المدنى فلا يتعدى ابطال التعاقد أو انقاص الالتزام أو الحكم بالتعويض لمخالفة شروط التعاقد لقاعدة آمرة من قواعد النظام العام •

تمييز الجزاء الادارى عن الجزاء شبه الجنائى : الجزاءات شبه الجنائية هى الجزاءات التى توقع على مرتكبى الجرائم الاقتصاديـة وتتمثل فى ايقاع غرامات تجاوز مقابل الضرر الذى حاق بالمضرور مـن الجريمة الاقتصادية ، مثل حالة بيع سلعة بأكثر من الثمن المحدد قانونا • وتقضى بهذا الجـزاء لجان اداريـة ذات اختصاص قضائى ينظمهـا القانون ، وهذه الجزاءات شبه الجنائية تختلف عن الجزاءات الادارية

---

(١) محمود سعد الدين الشريف : المرجع السابق ، السنة ١٢ ، ص ٥٤ وما بعدهـا .

الضبطية من حيث الغاية ومن حيث الجهة المختصة بتوقيعها • فالغاية من الجزاءات الادارية الوقائية الحيلولة دون وقوع جريمة واتقاء حدوث اضطراب فى النظام العام ، كما أن الادارة هى التى تتخذ الاجراءات وليست لجنة ادارية ذات اختصاص قضائى •

تمييز الجزاء الادارى عن الجـزاء التأديبى : ويختلف الجـزاء الادارى الوقائى عن الجزاء التأديبى فى أن الجزاء التأديبى يوقع على الموظفين والعاملين بالدولة وهو جزاء عن الاخلال بواجبات الوظيفة . وهو يمس الحقوق الوظيفية ، ويختص بتوقيعه اما الرئيس الادارى أو المحكمة التأديبية أو هيئة مهنية كالنقابات • وهذه الجزاءات التأديبية ذات طابع جزائى لا طابع وقائى • بينما الجزاءات الادارية الضبطية هدفها وقائى •

تمييز الجزاء الادارى عن الجزاء الجنائى : يختلف الجزء الادارى عن الجزاء الجنائى فى أن الجزاء الجنائى يهدف الى توقيع عقوبة على شخص ارتكب جريمة أما الجزاء الادارى فان هدفه الوقاية والحيلولة دون وقوع جريمة مثل مصادرة أطعمة فاسدة يمكن أن تتسبب فى تسمم الغير • ويقوم بتوقيع الجزاء الجنائى الحاكم ولذا تتمتع الأحكام الموقعة للجزاءات الجنائية بحجية الأمر المقضى به . بينما تتولى الادارة توقيع الجزاء الادارى الضبطى ولذا فان هذه الجزاءات تعتبر قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء (١) •

ويستفاد من قضاء مجلس الدولة المصرى والفرنسى أن القرار الادارى اذا كان يتضمن جزاء فيتعين للحكم بمشروعيته اتاحة الفرصة لمن اتخذ فى حقه الجزاء أن يمكن من الدفاع عن نفسه • ولكن هذه الضمانة لا يشترط توافرها فى حالة الضرورة واذا كان النظام العام معرضا للخطر ، وهذا ما ذهب مجلس الدولة الفرنسى اليه فى أحد أحكامه مقررا أن الجزاء اذا كان ينطوى على تدبير ضبطى وقائى فانه حيث لم يوجد نص تشريعى أو لائحى يوجب على الادارة سماع ملاحظات صاحب الشأن عما أسفر عنه التحقيق ، فلا حق لهذا فى التحدى بأن الجزاء أوقع به دون

---

(١) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق .

سماع دفاعه (١) • ونحن لا نتفق مع هذا الحكم فيما ذهب اليه من عدم اشتراط سماع دفاع صاحب الشأن بصدد اجراء جزائى وقائى فى حالة عدم النص التشريعى على ذلك ، وسند رأينا أن المبادىء العامة للقانون تقتضى توفير هذه الضمانة الاجرائية لمن يوقع عليه جزاء سـواء أكان تاديبيا أو جنائيا أو اداريا وهذا دون حاجة الى وجود نص صريح •

تطبيقات للجزاءات الادارية الوقائية :

من أهم تطبيقات الجزاءات الادارية الوقائية الاعتقال الادارى وهو قرار ادارى يصدر ضـد شخص لم يرتكب جريمة محـددة وانما للاعتقاد بأن الشخص يعرض سلامة الدولة والأمن العام للخطر • ويكثر اللجوء الى هذا الاجراء فى ظل الأنظمة الدكتاتورية • ولأن هذا الاجراء قرار ادارى فانه يخضع لرقابة القضاء الادارى الغاء وتعويضا • ولكن الملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسى أو المصرى يتوخى الحذر فى رقابتـه على هذه القرارات . ويراعى الجو السياسى العام فلا يلغى هذه القرارات الا اذا كان المناخ العام يوحى بأن الحكومة ستستجيب لحكم مجلس الدولة • وقد أوضحنا سياسة مجلس الدولة المصرى بصدد الاعتقـال منذ سنة ١٩٤٦ وحتى اليوم بصدد الرقابة على قرارات الاعتقـال •

ومن الجزاءات الوقائية أيضا اغلاق بعض المصانع مؤقتا ، ووقف سريان ترخيص قيادة السيارة فى حالة ارتكاب فعل مخالف لقواعـد المرور وآدابه ، ومصادرة الأطعمة الفاسدة التى تهدد الصحة العامـة بالخطـر •

---

(١) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ٥٨ .

* خصائص قانون الضبط :

ان قانون الضبط ليس الا أحد فروع القانون الادارى ولا يمكن النظر اليه بإعتبارة فرعا مستقلا • ومع ذلك فهناك بعض خصائص تميز إجراءات الضبط متعلقة بمركز الادارة المتميز وبمشروعية أعمال الضبط ومسئولية السلطة العامة عن النشاط الضبطى •

(أ) المشروعية والملاءمة فى مجال الضبط •

تتمتع الادارة بسلطة تقديرية تمكنها من تقدير ملاءمة القرار للظروف فى مجالات متعددة ، ولكن الملاحظ أن القاضى الادارى فى مجال الضبط يراقب مدى ملاءمة القرار الضبطى للظروف فى كثير من الدعاوى • ومعنى ذلك أن التحقق من الظروف الواقعية والملاءمة هو الغالب فى مجال الضبط وهو أمر لا يتعارض مع مبدأ المشروعية لأن السلطة التقديرية لا تعنى عدم خضوع الادارة لرقابة القضاء وانما تعنى ضرورة مراعاة الظروف التى تتخذ فيها القرار ومدى ملاءمته بحيث يعتبر القرار غير مشروع اذا كان غير ملائم أو متناسب مع الوقائع (1) •

(ب) رقابة القاضى الجنائى :

فى عديد من النصوص المتعلقة بالضبط يحرص المشرع على تقرير عقوبات جنائية على من يخالفون لوائح الضبط بل ان المادة ٢٦/١٥ من قانون العقوبات الفرنسى تفرض عقوبة على كل من يخالف لائحة أو قرار صادر بشكل مشروع عن السلطات الادارية أو السلطات المحلية • وهذا النص يقابله نص المادة ٣٩٥ من قانون العقوبات المصرى الذى حل محله نص المادة ٣٨٠ من القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل بعض نصوص قانون العقوبات •

---

(1) Vedel : op. cit., p. 806.

عن السلطة التقديرية والملاءمة راجع :

Vedel : op. cit., p. 317-321.

كان قانون العقوبات المصرى ينص فى المادة ٣٩٥ (قبل الغائها بمقتضى قانون ١٦٩ لسنة ١٩٨١ واحلال المادة ٣٨ محلها) على مجازاة من يخالف أحكام اللوائح العمومية أو المحلية الصادرة من جهات الادارة العمومية أو وحدات الحكم المحلى بالعقوبات المقررة فى هذه اللوائح بشرط ألا تزيد على العقوبات المقررة للمخالفات . ومن المعروف أن عقوبة المخالفات كانت بمقتضى قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ هى الحبس الذى لا تزيد مدته على أسبوع والغرامة التى لا يزيد أقصى مقدارها عن جنيه مصرى . ولكن القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ أدخل تعديلا على المادتين ١١ ، ١٢ من قانون ١٩٣٧ أصبحت بمقتضاه الجنح هى الجرائم المعاقب عليها بالحبس أو الغرامة التى يزيد أقصى مقدارها على مائه جنيه . بينما أصبحت المخالفات هى الجرائم المعاقب عليها بالغرامة التى لا يزيد أقصى مقدارها على مائه جنيه .

وبهذا يكون النص فى اللوائح على عقوبات توقع على من يخالفها نصا أجازه المشرع غير أن العقوبة يجب ألا تزيد على العقوبة المقررة للمخالفات فاذا كانت العقوبة المقررة فى اللوائح زائدة على العقوبة المقررة للمخالفات فان هذا لا يبطل اللائحة ولا يجعل العقوبة غير قانونية ، وانما تنزل العقوبة الى الحدود المقررة للمخالفات وهذا ما كانت تنص عليه المادة ٣٩٥ « فان كانت العقوبة المقررة فى اللوائح زائدة على هذه الحدود وجب حتما انزالها اليها » .

وأخيرا فان اللائحة قد لا تنص على عقوبة . وهنا قرر المشرع عقوبة عامة على من يخالف أى لائحة ، وهذه العقوبة هى الغرامة التى لا تزيد على خمسة وعشرين قرشا .

وقد ألغى القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ المادة ٣٩٥ وأحل محلها المادة ٣٨٠ التى يجرى نصها على النحو التالى : « من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الادارة العامة أو المحلية يجارى بالعقوبات المقررة فى تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين

جنيها . فإن كانت العقوبة المقررة فى اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتما انزالها اليها .

« فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيها » .

وينص قانون العقوبات على معاقبة من يعرض الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة للخطر مجرما بذلك بعض التصرفات التى تهدد النظام العام .

فتنص المادة ٣٧٧ معدلة بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ على أن يعاقب بغرامة لا تجاوز مائة جنيه كل من ارتكب فعلا من الأفعال الآتية :

– من ألقى فى الطريق بغير احتياط أشياء من شأنها جرح المارين أو تلويثهم اذا سقطت عليهم .

– من أهمل فى تنظيف أو اصلاح المداخن أو الأفران أو المعامل التى تستعمل فيها النار .

– من كان موكلا بالتحفظ على مجنون فى حالة هياج فأطلقه أو كان موكلا بحيوان من الحيوانات المؤذية فأفلته .

– من حرش كلبا واثبا على مار أو مقتفيا أثره أو لم يرده عنه اذا كان الكلب فى حفظه ولو لم يتسبب عن ذلك أذى ولا ضرر .

– من ألهب بغير اذن صواريخ أو نحوها فى الجهات التى يمكن أن ينشأ عن الهابها فيها اتلاف أو اخطار .

– من أطلق فى داخل المدن أو القرى سلاحا ناريا أو ألهب فيها أعيرة نارية أو مواد أخرى مفرقعة .

– من وقعت منه مشاجرة أو تعد أو ايذاء خفيف ولم يحصل ضرب وجرح .

وتنص المادة ٣٧٨ من قانون العقوبات المعدلة بقانون ١٦٩ لسنة ١٩٨١ على توقيع عقوبة الغرامة التى لا تجاوز خمسين جنيها كل من ارتكب فعلا من الأفعال الآتية :

- من رمى أحجاراً أو أشياء أخرى صلبة أو قاذورات على عربات أو سيارات أو بيوت أو مبان أو محوطات ملك غيره أو على بساتين وحظائـــــر .

- من رمى فى النيل أو الترع أو المصارف أو مجارى المياه الأخرى أدولت أو أشياء أخرى يمكن أن تعوق الملاحة أو تزحـم مجارى تلك الميـــاه .

- من قطع الخضرة النابتة فى المحلات المخصصة للمنفعة العامـة أو نزع الأتربة منها أو الأحجار أو مواد أخرى ولم يكن مأذونا بذلك .

- من أتلف أو خلع أو نقل الصفائح أو النمر أو الألواح الموضوعة على الشوارع أو الأبنية .

- من أطفأ نور الغاز أو المصابيح أو الفوانيس المعـدة لانارة الطرق ، وكذا من أتلف أو خلع أو نقل شيئا منها أو من أدواتها .

- من تسبب باهماله فى اتلاف شىء من منقولات الغير .

- من تسبب فى موت أو جرح بهائم أو دواب الغير بعدم تبصره أو باهماله أو عدم مراعاته للوائح .

- من ترك أولاده حديثى السن أو مجانين موكولين لحفظه يهيمون وعرضهم بذلك للأخطار والاصابات .

- من ابتدر انسانا بسب غير علنى .

وتنص المادة ٣٧٩ معدلة من قانون العقوبات على أن يعاقب بغرامة لا تجاوز خمسة وعشرين جنيها كل من ارتكب فعلا من الأفعال الآتية :

- من ركض فى الجهات المسكونة خيلا أو دواب أخرى أو تركها تركض فيهـــا .

- من حصل منه فى الليل لغط أو ضجيج مما يكدر راحة السكان .

- من وضع فى المدن على سطح أو حيطان مسكنه مواد مركبة من

فضلات أو روث البهائم أو غيرها مما يضر بالصحة العمومية •

— من دخل فى أرض مهيأة للزرع أو مبذور فيها زرع أو محصول أو مر فيها بمفرده أو ببهائمه أو دوابه المعدة للجر أو الحمل أو الركوب أو ترك هذه البهائم أو الدواب تمر فيها أو ترعى فيها بغير حق •

ولنا على هذه النصوص الملحوظات الآتية :

١ — أصبحت العقوبات بعد تعديلها تمشيا مع انخفاض قيمة العملة والتضخم الذى شهدته مصر والعالم فى السنوات الأخيرة رادعة ، وهذا المسلك من المشرع للتمشى مع الظروف الاقتصادية مسلك محمود • فقد كانت العقوبات لا تجاوز خمسة وعشرين قرشا أو لا تجاوز جنيها ولكنها بعد تعديل سنة ١٩٨١ بقانون ١٦٩ استبدلت الخمسة وعشرون قرشا بخمسة وعشرين جنيها والمائة قرش بمائة جنيه •

٢ — كثير من الأعمال التى تقع تحت طائلة قانون العقوبات والتى تهدف الى المحافظة على النظام العام لا توقع من الناحية الفعلية عقوبات على مرتكبيها • وذلك لأن توقيع العقوبات على مرتكبى هذه التصرفات أو الأعمال يحتاج الى أجهزة على درجة عالية من الكفاءة والوعى بأهمية توقيع العقوبات على مرتكبى هذه الأعمال • ولذلك فان هذه النصوص تظل فى أغلب الأحيان نصوصا ميتة اما بسبب عدم وعى المواطنين واما بسبب كثرة الأعمال الملقاة على رجال الضبط والتى تجعلهم يتغاضون عن مثل هذه الأعمال بحجة عدم أهميتها •

(د) مسئولية السلطة عن أعمال الضبط :

مسئولية الادارة فى مادة البوليس

تنعقد مسئولية الادارة فى مجال الضبط على أساس الخطأ ودون خطأ من جانب تابعى الادارة • فالتحريم غير المشروع لممارسة الحرية يعقد مسئولية الادارة • وتطبيقا لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٣ ابريل ١٩٣٦ على السلطات المحلية بدفع مبلغ من المال على سبيل

التعويض عن الأضرار الناتجة عن قرار غير مشروع يمنع محاضرة ويتمين أن يغطى مبلغ التعويض أتعاب المحاضر وكل نفقات المحاضرة .

وتوجد تطبيقات طريفة ومتعددة لمسئولية الادارة دون خطأ من موظفيها فى مجال البوليس . ففى حكم كويتياس الشهير ٣٠ نوفمبر ١٩٢٣ قرر مجلس الدولة منح تعويض للسيد كويتياس لجبر الضرر الذى أصابه على أثر رفض الادارة اللجوء الى القوة المسلحة لتنفيذ حكم قضائى . هذا الرفض جانب الادارة لاستعمال القوة كان رفضا مشروعا لأنها كانت تسعى من ورائه الى تفادى خطر يهدد النظام والأمن فى تونس وبهذا أرسى مجلس الدولة مبدأ مسئولية الادارة عن الأضرار التى تضع على عاتق الأفراد عبئا خاصا فى سبيل تحقيق المصلحة العامة . هذا المبدأ مؤسس على مبدأ عام آخر من مبادىء القانون وهو مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة وجرى قضاء مجلس الدولة بعد ذلك على تطبيق نفس المبدأ فى عديد من القضايا ففى حكم مجلس الدولة الصادر فى ٢٤ ديسمبر ١٩٢٦ قرر مجلس الدولة تعويض ملاك العقارات التى هددتها الادارة لأنها موبوءة . دون أن ينسب مجلس الدولة أى خطأ الى تابعى الادارة حيث أن قرار الادارة كان مشروعا . وكان أساس مسئولية الادارة فى هذه الحالة مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة . وبالمثل فى حكم ١٥ فبراير ١٩٦١ قرر مجلس الدولة منح تعويض لملاك العمارات التى استولى عليها العمدة لايواء أشخاص اخرجوا من منازلهم لأنها آيلة للسقوط .

ومن المعروف أن القاعدة التقليدية فى مجال البوليس أن مسئولية سلطات البوليس لا تنعقد الا اذا كان الخطأ المنسوب الى تابعها خطأ جسيما وذلك نظرا لأن مهمة البوليس تؤدى فى ظروف صعبة غير أن هذه القاعدة استبعدت منذ حكم لوكونت ٢٤ يونيه ١٩٤٩ اذا كان البوليس استخدم أسلحة من الصعب التحكم فيها وذات فاعلية استثنائية . بحيث أصبحت مسئولية الادارة تنعقد دون خطأ منسوب الى أحد التابعين . ويشترط لتطبيق المبدأ الذى أرساه حكم لوكونت ، أى انعقاد مسئولية

الادارة دون خطأ على أساس المخاطر ، شرطان :

الشرط الأول : يجب أن يكون الضرر ناتجا عن استعمال سلاح خطير بصورة إستثنائية •

الشرط الثانى : يجب أن يتعدى الضرر الحدود العادية للأضرار الناشئة عادة عن نشاط البوليس •

وفى هذه الحالة يلعب مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة دورا وراء تقرير المسئولية الادارية دون خطأ من تابعى الادارة •

ويلاحظ أن مسئولية الادارة فيما يتعلق بنشاط الضبط الادارى قد تطورت من عدم المسئولية فى أوائل القرن العشرين الى تقرير مسئولية الدولة عن الأخطاء الجسيمة . ثم الى تطبيق مسئولية الدولة على أساس المخاطر دون خطأ . فضلا عن مسئولية الدولة عن عدم تنفيذ الأحكام ، دون خطأ من جانب الدولة ، اذا كان الهدف من عدم تنفيذ الحكم المحافظة على الأمن العام •

(د) التنفيذ المباشر لاجراءات الضبط :

تتمتع قرارات الادارة اللائحية والفردية بامتياز التنفيذ المباشر طبقا للقواعد العامة التى تخضع لها القرارات الادارية بصفة عامة والتى سنعرض لها تفصيلا عند دراسة القرلرات الادارية • غير أن استخدام القوة لتنفيذ القرارات الادارية وبصفة خاصة قرارات الضبط الادارى يخضع لشروط أمكن استخلاصها من أحكام القضاء الادارى الفرنسى وهى تتعلق أساسا بتوافر حالة ضرورة اللجوء للقوة أو لعدم وجود عقوبة جنائية يمكن توقيعها على من يرفض تنفيذ القرار الادارى • وقد استقرت هذه المبادىء منذ صدور حكم شركة سان جيست العقارية ١٩٠٤ (١) •

---

(1) Vedel : op. cit., p. 205-206.

الفصل السابع

حـدود سلطـات الضبـط

حدود سلطات البوليس الادارى فى الظروف العادية وحدود سلطاته فى أوقات الأزمات :

أولا : سلطات البوليس فى الظروف العادية :

يجب التمييز بين فرضين فيما يتعلق بسلطات البوليس فى الظروف العادية : الفرض الأول : عندما يكون القانون قد عرف ونظـم الحريـة والفرض الثانى . عندما تتدخل سلطات البوليس لتنظيم الحرية دون أن يكون هناك نص تشريعى متعلق بالموضوع •

الفرض الأول : حالة وجود قانون ينظم الحرية :

المبدأ العام هو أن القيود على الحرية يجب تفسيرها تفسيرا ضيقا وتعتبر الحدود المفروضة على الحرية بواسطة التشريع حدا أقصى يجب الا تتعداه السلطات الأدنى :

وبالمثل فان سلطات البوليس يجب أن تحترم النصوص التشريعية التى تمنح للأفراد ضمانات من حيث الشكل أو من حيث الاجراءات •

وأعمال سلطات البوليس فى هذا المجال خاضعة لرقابة القضـاء الذى يملك الغاء العمل غير المشروع والتعويض عن الأضرار المترتبـة عليه • وخضوع أعمال سلطات الضبط أو البوليس لرقابة القضـاء يمثل ضمانة للحريات العامة تتوفر عادة فى الأعمال التشريعية الصادرة عـن

البرلمان خاصة اذا لم تكن الرقابة على دستورية القوانين منظمة ومطبقة على نحو مرض(١) .

الفرض الثانى : عدم وجود قانون خاص :

سلطات البوليس تختلف باختلاف الزمان والمكان وهى تختلف باختلاف درجة جسامة الخطر الذى يهدد النظام العام . ومع ذلك فان هناك مبادىء عامة يجب احترامها عند اتخاذ اجراءلت الضبط . فاذا كان الخطر مؤقتا يمكن أن يكون الاجراء الضبطى مشددا لمواجهته ويكون الاجراء فى هذه الحالة مؤقتا .

أما الاجراء الدائم فانه يتسم بالمرونة وتختلف سلطات الضبط باختلاف الحرية التى يمسها الاجراء الضبطى فمن الممكن أن يكون الاجراء الضبطى الذى يطبق فى الطريق العام شديدا بينما لا يسمح باجراءات متشددة بالنسبة لما يمس الملكية الخاصة .

وفى حالة عدم وجود نص خاص توجد حدود على سلطات الادارة ، وهذه الحدود من طبيعتين :

أولا : حدود تأتى من الهدف من الاجراءات الادارية ، وهو المحافظة على النظام العام .

ثانيا : حدود تأتى من الحرية (٢) .

أولا : الحدود التى مصدرها النظام العام :

لما كان الهدف من الاجراءات الضبطية المحافظة على النظام العام فان أى اجراء لا يسعى الى تحقيق الأمن أو الصحة أو السكينة يعتبر

---

(١) Burdeau, op. cit., p. 41.

(٢) Burdeau, op. cit., pp. 42 et s.

اجراء غير مشروع • ويجب ألا يغيب عن بالنا أن الحرص على النظام العام سببه أن هذا النظام شرط ممارسة الحرية ، ولذا فان التضحية بالحرية يجب أن يكون العائد من ورائها مساويا للحرية التى تمت التضحية بها ، أو أكثر منها • وعلى هذا الأساس اذا كان أمام سلطات الضبط أن تختار بين عدة اجراءات ضبطية من شأنها أن تحافظ على النظام فان عليها أن تختار أقل الاجراءات مساسا بالحرية (١) •

ويستتبع ذلك ان اجراء الضبط الادارى يجب ان تتوفر فيه الشروط الثلاثة الآتية :

١ — يجب أن يكون الاجراء ضروريا •

٢ — يجب أن يكون الاجراء فعالا •

٣ — يجب أن يكون الاجراء معقولا •

١ — يجب أن يكون الاجراء ضروريا :

حتى يكون الاجراء ضروريا يجب أن تكون هناك حالة استعجال أو تهديد باضطراب ، وبغير استعجال يكون اجراء الضبط باطلا يتعين على القاضى الادارى الغاؤه •

ويحرص القضاء الادارى الفرنسى على هذا العنصر عند تسبيب أحكامه فما لم يتوافر شرط الضرورة لا يعتبر القرار الضبطى فى نظر مجلس الدولة مشروعا • ويغدو تطبيق هذه المبادىء صعبا اذا كان من المتعين أخذ مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون فى الاعتبار ، اذ قد يتعارض مبدأ ضرورة الاجراء مع مبدأ المساواة مما يحتم اتخاذ اجراءات تميز بين المواطنين حتى نضمن أن يكون الاجراء ضروريا • غير أن اعتبارات النظام العام تبرر مثل هذا التمييز بين المواطنين • هذا هو ما ذهب اليه القضاء الادارى الفرنسى اذ اعتبر بعض الاجراءات الضبطية

---

(١) Burdeau. op. cit., p. 43.

المتعلقة بالصحة العامة وبالمرور مشروعة رغم أنها تعامل المواطنين معاملة فيها خرق لمبدأ المساواة نزولا على مبدأ ضرورة الاجراء الضبطى (١) .

٢ - يجب أن يكون الاجراء فعالا :

لما كان الهدف من اجراءات الضبط الادارى المحافظة على النظام العام فان الاجراء اذا لم يكن من شأنه تحقيق هذا الهدف بابعاد الخطر والاضطراب فانه يكون اجراء غير لازم وبالتالى غير مشروع (٢) .

وقد ثار التساؤل عما اذا كانت حماية الآداب أحد أهداف الضبط التى تبرر تدخل سلطات الادارة . وهناك رأيان بهذا الصدد .

الرأى الأول : لا يعتبر الآداب أحد أهداف سلطات الضبط وهذا هو الرأى الذى تبناه القضاء حتى عام ١٩٥٩ . فقد حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٢٣ فبراير سنة ١٩٤٤ أن سلطة البوليس لا تستطيع أن تمنع الصغار من دخول محل للعب القمار بحجة المحافظة على الآداب العامة ؛ ما دام النظام العام غير مهدد فان المحافظة على الآداب العامة لا تبرر تدخل سلطات البوليس . ان المحافظة على الآداب العامة من اختصاص سلطات البوليس الخاص الذى ينظمه المشرع . فمثلا ينظم المشرع اجراءات البوليس الخاصة المتعلقة بالمنشورات المخالفة لحسن الآداب ؛ وبغير هذا التنظيم التشريعى ما كان لسلطات الضبط أن تتدخل .

الرأى الثانى : يعترف لسلطات الضبط بحق التدخل لاتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على الآداب العامة باعتبارها أحد أهداف الضبط . ولقد تبنى مجلس الدولة الفرنسى هذا الرأى فى حكم لوتسيا الصادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥٩ ؛ ففى هذا الحكم اعترف مجلس الدولة للعمدة بسلطة تحريم عرض فيلم لحماية النظام العام استنادا الى الظروف المحلية السائدة فى المنطقة الداخلة فى اختصاصه .

---

(١) Burdeau, mesure nécessaire. op. cit., p. 43.

(٢) Mesure efficace, Burdeau, op. cit., pp. 43, 44.

٣ ــ يجب أن يكون الاجراء معقولا :

لذا كان اجراء الضبط يضيق على الحرية فانه يتعين أن يكون التضييق على الحرية متناسبا مع طبيعة الخطر الذى يهدد النظام العام . ويعتبر هذا التناسب عنصرا هاما فى تحديد مدى سلطات الضبط (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى مبدأ التناسب هذا فيما يتعلق بالصحة والمرور والسكينة . وعلى هذا الأساس ألغى مجلس الدولة لائحة كانت تمنع وقوف السيارات لأن المضايقة التى كان يسببها السماح للسيارات بالوقوف لم تكن خطيرة وبالمثل حكم مجلس الدولة بعدم مشروعية لائحة لأنها غير معقولة حيث كانت ترمى الى توفير السكون فى مساحات غير محدودة .

ثانيا : حدود مصدرها الحرية :

تمثل الحرية مصدرا ثانيا للحدود على سلطات الضبط فى حالة عدم وجود نص قانونى . فلا تستطيع سلطات الضبط أن تذهب الى المدى الذى يؤدى الى خنق الحرية . والمبادىء السائدة هنا هى :

١ ــ المنع العام المطلق للحرية غير مشروع .

٢ ــ التناسب العكسى بين الأجراء الضبطى والقيمة القانونية للحرية التى يواجهها الاجراء .

٣ ــ ضرورة توفير حرية اختيار الوسيلة للأفراد اذا لم يكن هناك استعجال أو ضرورة .

٤ ــ يجب احترام حق الدفاع اذا كان اجراء الضبط عقوبة (٢) .

---

(١) Mesure raisonnable. Burdeau, op. cit., p. 44.

(٢) Burdeau, op. cit., pp. 44-47.

١ ـ المنع العام المطلق للحرية غير مشروع :

ضمن الدستور الحريات فى حدود القانون • ومع ذلك فان للمشرع سلطة الغاء ممارسة الحرية وهذه السلطة يملكها المشرع وحده •

وكمبدأ عام لا يقبل مجلس الدولة أن تحرم سلطة البوليس بصورة مطلقة ممارسة الحرية . غير أن هذا المبدأ ترد عليه استثناءات خاصة فى مجال حرية الاجتماع •

وقد حكم مجلس الدولة فى مناسبات متعددة بعدم مشروعيه اجر اءات البوليس التى تمنع كلية ممارسة الحرية • فألغى قرارا يحرم ممارسة مهنة التصوير فى الشارع بصفة مطلقة وبالمثل حكم بعدم مشروعية قرار يحرم على مرضى السل الاقامة فى منطقة سياحية وقرار يحرم مطلقا الصيد فى اقليم معين •

ان شاغل المحافظ أو العمدة الأول يجب ألا يكون : كيف أحافظ على النظام ؟ وانما : كيف أسمح بممارسة الحرية دون تهديد النظام ؟ ان على سلطات الضبط . ومن حقها . أن تحدد ساعات وتعين أماكن . أما أن تلجأ الى الحل السهل بتحريم ممارسة لحرية بشكل عنيف فهو كمبدأ غير مشروع أى أن المحافظة على الحرية تأتى فى المقام الاول من اهتمام سلطات الضبط • وما المحافظة على النظام الا وسيلة للتمكين من ممارسة الحرية •

٢ ـ مدى سلطات البوليس يتناسب عكسيا مع القيمة القانونية للحرية التى يتعرض لها :

ان الحريات ليست كلها بنفس الاهمية فبعض الحريات تعتبر جوهرية وذات قيمة أساسية بالنسبة لحريات أخرى • وتتغير سلطات البوليس تبعا لقيمة الحرية فهذه السلطات أقل فى مواجهة الحرية الاساسية منها أمام الرخصة أو مجرد التساهل • ولهذا السبب فان سلطات هيئة الضبط ضعيفة فى مواجهة حرمه الحياة الخاصة • اذ لا تستطيع سلطات الضبط فرض اجراءات ايجابية تحد بها من حق الفرد فى أن تكون له حياته

الخاصة . ان كل ما تملكه سلطات الضبط فى هذا المجال هو تحديد هدف معين على الافراد ألا يحيدوا عنه ثم يترك لهم حرية التصرف بشرط عدم المساس بالهدف الموضوع . فعلى سبيل المثال حرية استعمال المسكن مصونة بشرط ألا تهدد النظام أو الصحة أو السكينة العامة . أى أن الالتزام الموضوع لا يعدو أن يكون التزاما سلبيا يمكن الوصول اليه دون فرض اجراءات ايجابية على الافراد تحد من حريتهم أو تهدد حرمة الحياة الخاصة .

ويعتبر التعرف على نية المشرع عنصراً أساسيا فى تحديد سلطات رجال الضبط الادارى . فاذا كان المشرع قد أبدى عداء لحرية فان هذا يسمح لسلطات الضبط بالتشديد . وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى هذا المبدأ بمناسبة حرية التظاهر اذ قدر أن نية المشرع لا تحبذ بل وتعارض المظاهرات . فمنح سلطات واسعة للادارة بصدد المظاهرات . وعلى العكس فان مجلس الدولة استشعر أن المشرع يميل لتشجيع حرية ممارسة الشعائر الدينية . فكان دائما بجانب هذه الحرية لا يشجع تدخل السلطات فى شأنها وعلى هذا الاساس لا يمكن لسلطات الضبط أن تحدد ساعة فتح أو اغلاق الكنائس ولا يمكن لهذه السلطات التدخل الا بصفة استثنائية لتنظيم النشاط داخل الكنيسة . ومن مراجعة قضاء مجلس الدولة يمكن أن نستخلص أن تفسيره لقانون سنة ١٩٠٥ المتعلق بالسكينة العامة يميل الى احترام ارادة المشرع بتشجيع حرية ممارسة الشعائر الدينية .

هذا عن الجانب النظرى فى تدرج الحريات . غير أن هناك جانبا عمليا هاما يتعين أخذه فى الاعتبار عند تقدير مشروعية العمل الادارى ، وهذا الجانب هو مدى التضحية الفعلية التى يفرضها اجراء البوليس على المواطنين[١] .

---

(١) Burdeau, op. cit., p. 46.

٣ – ضرورة توفير حرية اختيار الوسيلة للافراد اذا لم يكن هناك استعجال أو ضرورة :

اذا كان النظام العام لا يتطلب استعمال وسيلة محددة عند ممارسه الافراد لنشاط معين فان على الادارة ان تكتفى بتحديد الاضطراب الذى يتعين على كل فرد أن يتحاشاه • وعلى هذا يترك للافراد حرية اختيار الوسائل التى يستطيعون بواسطتها تحقيق الهدف الذى حددته سلطات الضبط •

وعلى سبيل المثال تستطيع الادارة أن تفرض استخدام عدادات المياه ولكنها لا تستطيع أن تفرض عليهم استخدام نوع معين أو ماركة محددة وكذلك فان سلطات البوليس من حقها أن تفرض على الافراد التخلص من القاذورات ولكن عليها أن تترك لهم حرية اختيار نظام لتخلص من القاذورات •

ومن المعروف أن الضرورة تقلب القواعد المستقرة . ومنها القاعدة السابقة • بمعنى أن البوليس يعطى الحرية فرصتها طالما أنه ليس هناك خطر • فحوادث السيارات من الكثرة بحيث تمثل خطرا جسيما يضطر سلطات الضبط الى حرمان الافراد من حرية الاختيار . بفرض قواعد المرور التى يتعين على جميع سائقى السيارات احترامها • وتمثل الحرائق خطرا يدفع سلطات البوليس الى التدخل بتحريم استخدام مواد معينة . مما يضيق أو يلغى قاعدة حرية استخدام الوسائل •

٤ – يجب احترام حق الدفاع اذا كان اجراء الضبط عقوبة :

المبدأ العام أن قرارات سلطات الضبط لا يتعين اعلام أصحاب الشأن بها قبل صدورها • أما اذا كان الاجراء عقوبة فيتعين اعلام صاحب الشأن حتى يتمكن من اعداد دفاعه • وهذا المبدأ تقرر منذ صدور حكم مجلس الدولة الشهير ترومبيه جرافييه فى ٥ مايو سنة ١٩٤٤ • ولتطبيق هذه القاعدة يتعين أن يكون اجراء الضبط ذا صيغة عقابية أى اتخذ بنية توقيع جزاء • فالاجراء الذى يتخذ لتفادى خطر أو اضطراب لا يعد

جزاء حتى لو نتج عنه ضرر من أحد الافراد طالما أن النية لم تتجه الى معاقبة شخص معين •

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى المبدأ فى حكمى ٨ مايو سنة ١٩٥٠ ، ٨ يناير سنة ١٩٦٠ فألغى قرارين اتخذا لمعاقبة أفراد دون أن تتاح لهم فرصة الدفاع عن أنفسهم •

ثانيا : سلطات البوليس فى أوقات الأزمات :

تتسع سلطات البوليس فى أوقات الأزمات على حساب حريات الأفراد العامة وذلك بهدف مواجهة الظروف الاستثنائية • وتوجد نصوص تشريعية تمنح للبوليس سلطات تمكنه من التصرف لابعاد الأخطار • والى جانب النصوص التشريعية ابتدع القضاء نظريات مكملة للنصوص تضفى المشروعية على بعض أعمال الادارة التى تتخذ لمواجهة الأزمات • وتؤدى هذه النصوص التشريعية والنظريات التى أرساها القضاء الى التضييق على الحريات العامة غير أنها لا تصل الى حد الغاء مبدأ المشروعية اذ تظل أعمال وتصرفات سلطات الضبط خاضعة لرقابة القضاء الذى يأخذ فى الاعتبار الظرف الاستثنائى عند تقدير مشروعية العمل الادارى •

النصوص التشريعية المنظمة لسلطات الادارة فى الظروف غير العادية :

توجد عديد من النصوص التى توسع من سلطات الادارة فى الظروف غير العادية . وتتعلق هذه النصوص بالحالات الآتية :

١ — حالة الأزمة : وينظمها نص المادة ٧٤ من دستور مصر ١٩٧١ ، وهى تقابل المادة ١٦ من دستور الجمهورية الخامسة فى فرنسا (١) •

---

(١) يجرى نص المادة ٧٤ من الدستور المصرى على النحو التالى :
« لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ان يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

٢ ـ حالة الطوارىء : وينظمها فى مصر نص المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١ ، والقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

أما فى فرنسا فينظم حالة الطوارىء قانون ٩ أغسطس سنة ١٧٤٩ ، أما شروط اعلان حالة الطوارىء فيحددها نص المادة ٣٦ من دستور ١٩٥٨ (١) .

٣ ـ تنظيم الدولة فى حالة الحرب : وقد نص عليه فى فرنسا قانون ١١ يوليو ١٩٣٨ لتمكين الدولة من تعبئة كافة طاقاتها البشرية والمادية للدفاع عن كيان الدولة (٢) .

٤ ـ حالة الاستعجال : والتى تم تنظيمها فى فرنسا بقوانين ٣ أبريل ١٩٥٥ و ٧ أغسطس ١٩٥٥ و ١٧ مايو ١٩٥٨ لمواجهة النتائج المباشرة وغير المباشرة التى ترتبت على الحرب فى الجزائر (٣) .

والذى يهمنا من هذه التشريعات أنها تؤثر على الحريات العامة وتمد سلطات الدولة الى مجالات غير متاحة لها فى الظروف العادية . ولكن يجب أن يكون واضحا أن اتساع سلطات الادارة موقوت بالظرف الاستثنائى ، وبمجرد زوال هذا الظرف تعود سلطات الدولة الى نطاقها العادى . وحتى فى الظرف الاستثنائى تكون أعمال الادارة خاضعة لرقابة القضاء للتأكد من عدم خروجها على النصوص التشريعية المنظمة للظروف الاستثنائية .

النظريات التى ابتدعها القضاء الى جانب النصوص التشريعية :

الى جانب النصوص التشريعية التى تنظم سلطات الحكومة وقت

---

(١) Burdeau, op. cit., p. 48.

(٢) Burdeau, ibid.

(٣) صدر فى فرنسا فى ٤ فبراير سنة ١٩٦٠ قانون يوسع من السلطات الخاصة الممنوحة للحكومة . اذ فوض هذا القانون الى الحكومة سلطة التشريع مؤقتا وذلك للعمل على اقرار السلام والنظام فى الجزائر .

الأزمات شيد القضاء نظريتين هامتين توسعان من سلطات الادارة ، هاتان النظريتان هما :

١ ـ نظرية سلطات الحرب .

٢ ـ نظرية الظروف الاستثنائية .

١ ـ نظرية سلطات الحرب :

تخلق الحرب الحديثة مشاكل معقدة يتعين على الحكومة مواجهتها . وقد بدا نظام حالة الطوارىء غير كاف لتقديم التسهيلات الضرورية للادارة . ولذا وجدت الادارة نفسها مضطرة الى اصدار قرارات غير مشروعة . وقد رفض مجلس الدولة الفرنسى الغاء هذه القرارات تأسيسا على أنها من أعمال السيادة وانما بابتداع نظرية جديدة وهى نظرية سلطات الحرب . وهذه النظرية توسع من سلطات البوليس فى زمن الحرب على حساب الحريات الفردية . وتبرر الحرب هذا الاتساع فى السلطات الذى يتولد تلقائيا ودون حاجة الى أى اجراء .

وقد شهدت حرب ١٩١٤ ـ ١٩١٩ مولد نظرية سلطات الحرب ثم أعيد تطبيقها خلال الحرب العالمية الثانية . ففى حكم ٢٥ أبريل سنة ١٩٤١ ، ٧ يناير سنة ١٩٤٤ رفض مجلس الدولة الغاء قرارين كانا قد خالفا القانون استنادا الى أنهما صدرا خلال الحرب [١] .

٢ ـ نظرية الظروف الاستثنائية :

وتعتبر الظروف الاستثنائية مبررا كافيا للتنفيذ المباشر . فقد تتعرض الدولة لازمات فى غير حالة الحرب ، تتطلب اتخاذ قرارات تعد عادة غير مشروعة ، مما استدعى ابتداع نظرية الظروف الاستثنائية التى لا تستبعد مبدأ المشروعية بصفة مطلقة وانما تميز بين المشروعية فى الظروف العادية والمشروعية فى الظروف الاستثنائية . فالادارة ملزمة

---

(١) Burdeau, op. cit., p. 53.

باحترام مبدأ المشروعية فى حالة الأزمة ولكن هذا المبـدأ يكتسى معنى جديـدا .

ويخضع تقدير الظروف لمعرفة ما اذا كانت استثنائية لرقابة القضاء الادارى . وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسى الى اعتبار الحالات الآتية ظروفا استثنائية .

١ ــ **خطر الوباء** (مجلس الدولة ٢٠ مايو سنة ١٩٥٥) .

٢ ــ **توتر سياسى خطير** (مجلس الدولة ١٨ أبريل ١٩٤٧) (١) .

٣ ــ **نقص المواد على أثر الحرب** (مجلس لدولة ١٤ أكتوبـر سنة ١٩٥٥) .

٤ ــ **التهديد بالاضراب** (مجلس الدولة ١٨ أبريل ١٩٤٧) (٢) .

ويؤدى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية الى نتائج هامة فى مادة الضبط والحرية اذ يمكن اتخاذ اجراءات تمس حرية التنقل دون أن تعتبر هذه الاجراءات غير مشروعة وفيما يتعلق بالتنفيذ المباشر الذى لا يمكـن اللجوء اليه الا فى حالة الاستعجال تعتبر الظروف الاستثنائية مبررا كافيا للتنفيذ المباشر . وتصبح مسئولية الادارة أخف فى الظروف الاستثنائية اذ ذهب القضاء الى أن اجراءات معينة مست الحرية الفردية لا تعقـد مسئولية الادارة لأنها اتخذت أثناء الحرب العالمية الثانية (٢) .

ولنظرية الظروف الاستثنائية أثر على نظرية فعل الغصب . وتطبق نظرية فعل الغصب عندما تبتعد الدولة عن أداء وظائفها اذا يعتبر عملها فى هذه الحالة مجرد عمل عادى منبت الصلة بكل أساس قانونى . ولما كان العمل متجردا من صفته الادارية فانه يدخل فى اختصاص القاضى العادى . ويملك القاضى حيال عمل الغصب كل السلطات التى يملكها حيال

---

(١) Burdeau, op. cit., p. 53.

(٢) Burdeau, op. cit., p. 54.

عمل صادر من فرد عادى • فيستطيع الأمر بوقف الاضطراب الذى ينتج عن العمل ، بالطرد ، وباعادة الحال الى ما كانت عليه ، وبالهدم ، كما يمكن أن يكون الحكم مصحوبا بالغرامة التهديدية ، وترفع الظروف الاستثنائية صفة الغصب عن العمل الذى يعد كذلك فى الظروف العادية •

ويطبق القضاء الادارى المصرى نظرية فعل الغصب ويشترط لكى يعد العمل ماديا أن يكون واقعا من موظف غير مختص أو تنفيذا جبريا لا يستند الى قرار سابق وقد أخذت بهذا المبدأ محكمة القضاء الادارى فى حكم ١١/٥/١٩٥٠ (مجموعة المبادىء القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ص ١١٦١) •

وتعتبر نظرية الظروف الاستثنائية خطيرة لأنها تحتوى وتنظم ما هو غير عادى وتضفى المشروعية على أعمال هى عادة غير مشروعة • ولعل الضمان ضد هذا الخطر أن مجلس الدولة يراقب ما اذا كان الظرف الاستثنائى يبرر الاجراء الذى اتخذته الادارة (١) •

---

(١) Georges Vedel : Droit administratif, P.U.F., 1973, pp. 299-305. Théorie des circonstances exceptionnelles ou des pouvoirs de crise.

الباب الثانى

المـرفق العـام

Le Service Public

الفصـل الأول

تعريف المرفق العام ودوره فى القانون الادارى

المبحـث الأول

تعريف المرفق العام

المرفق العام هو نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف اشباع حاجة من الحاجات التى تحقق الصالح العام . ومن هذا التعريف يبين ان هناك أربع عناصر لازمة ليكون هناك مرفق عام : ١ — فالمرفق العام نشاط وهذا هو المفهوم المادى للمرفق العام . ٢ — وهذا النشاط تحركة فكرة المصلحة العامة . ٣ — وفضلا عن ذلك فان السلطات العامة هى التى تقرر أن حاجة من الحاجات يتعين اشباعها عن طريق المرفق العام . ٤ — وأخيرا فان المرفق العام يخضع لنظام قانونى مختلف عن قواعد القانون المدنى ؛ وهذا العنصر الأخير محل خلاف بين الفقه الحديث بسبب التطورات التى طرأت على طرق ادارة المرافق العامة (١) .

* ١ — المفهوم المادى للمرفق العام

التعريف المادى والتعريف العضوى للمرفق العام : ان التعريف الذى قدمناه للمرفق العام ينظر الى المرفق باعتباره نشاطا اداريا تقدمه

---

(١) دولو بادير : المطول ، الطبعة الثالثة ، ص ٥١٨ .

السلطات العامة . ولكن فى اللغة الدارجة يعنى اصطلاح المرفق العام فضلا عن هذا المفهوم المادى مفهوما آخر شكليا وهو يعنى أن المرفق منظمة أى جهاز ادارى يتولى تسيير النشاط . فعندما نتحدث عن مرفق الدفاع أو مرفق الصحة أو مرفق التعليم فاننا قد نعنى النشاط كما قد نعنى الجهاز الذى يتولى القيام بالنظام . ونتيجة لذلك فهناك مفهوم مادى للمرفق العام une conception materielle ومفهوم عضوى للمرفق العام une conception organique .

المفهوم المادى له الأولية : ان المفهوم المادى والمفهوم العضوى ليسا متباعدين كما أن الفقه والقضاء يستخدم اصطلاح المرفق العام لينصرف الى أى من المعنيين . ولكن المفهوم المادى يجب أن تكون له الأولوية بمعنى انه يجب ويكفى لكى نجد أنفسنا أمام مرفق عام أن يكون هناك نشاط يحقق مصلحة عامة اتجهت نيه السلطات العامة الى اعتباره مرفقا عاما .

ان التعريف المادى للمرفق العام ليس جديدا ، فهو المفهوم الذى تبناه ديجى وجيز ، كما أن مجلس الدولة اعتمده فى كثير من أحكامه مثل حكم تيربيه Thérond الصادر فى ٦ فبراير سنة ١٩٠٣ والذى اعتبر النشاط الذى يهدف الى مكافحة الثعابين مرفقا عام ، دون أن يتطلب أن يكون هناك جهاز ادارى يتولى النشاط ، وكذلك حكم تيرون Théronol بشأن تكييف تصرف الهيئات المحلية بهدف حماية الصحة العامة وأمن الأهالى ضد الكلاب الضالة .

غير أن هذا التعريف المادى ظل مختلطا بالتعريف العضوى لأنه فى أغلب الأحيان كان النشاط المكون لمرفق عام يدار عن طريق جهاز ادارى . ويستثنى من ذلك التزام المرفق العام La Concession du Service Public

ان الأمر الذى دعا الى فصل المفهوم المادى عن المفهوم العضوى . ثم عطاء الأولوية للمفهوم المادى هو تطور الأنشطة التى تهدف الى تحقيق المصلحة العامة وقبول الدولة لمساهمة الأفراد والهيئات الخاصة فى القيام بأنشطة هدفها المصلحة العامة وهــذا ما دفــع مجلس الدولة الفرنسى الى اعتبار هذه الأنشطة مرافق عامة بصرف النظر عن وجــود جهاز ادارى يتولى ادارتها : حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٣ مايو سنة ١٩٣٨ المعــروف بحكــم صندوق الخدمــة الاجتماعية Caisse Primaire، وحكم مونبور Monpeurt الصــادر فى ٣ يونيو سنــة ١٩٤٢ بشــأن اعتبــار لجان التنظيــم Les Conités d'organisation قائمة على تسيير مرافق عامة .

وحكم بوجان Bouguen الصادر من مجلس الدولة الفرنسى فى ٢ أبريل سنة ١٩٤٣ الذى اعتبر النقابات المهنية مرافق عام . وحكم بوجان أرسى مبدأ لا زال ساريا حتى يومنا هذا بشأن النقابات المهنيــة (راجع الأحكام الشهيرة للقضاء الادارى الفرنسى . طبعة ١٩٧٨ . ص ٢٧٦ — ٢٧٩) .

ولا يفوتنا أن نذكر أن بعض الفقهاء منهم رولان ومورنج ينتقدون هذا التعريف المادى للمرفق العام . ويفضلون عليه المفهــوم العضوى للمرفق العــام (١) .

٭ ٢ ـ المصلحة العامة فى المرفق العام

دور فكرة المنفعة العامة : يهدف المرفق العام الى اشباع حاجــة عامة أى تحقيق مصلحة عامة . وهذه الفكرة نجدها فى كل تعريفات المرفق العام . وعلى ذلك فاستهداف المصلحة العامة يعتبر بمثابة المركــز مــن المرفق العام . فأهم ما يميز المرفق العام عن غيره من الأنشطة التى قــد تحقق المصلحة العامة هو أن المصلحة العامة هى الهدف من وراء انشــاء المرفق ؛ فالنشاط لا يغدو مرفقا عاما الا اذا قررت السلطات العامة أن

---

(١) يرفض بعض الفقهاء .

تتولى اشباع الحاجة العامة عن طريق انشاء مرفق عام لأنه بغير ذلك لن تشبع الحاجة العامة أو ستشبع بطريقة سيئة .

* ٣ ـ السلطات العامة هى المختصة بانشاء المرفق العام

المبدأ العام : ان الدولة هى الحكم الوحيد لتقدير ما اذا كان نشاط ما يستحق أن يكون مرفقا عاما ، فتتولى انشاءه . ان السلطة العامة هى الوحيدة المختصة بتكوين المرفق العام . ويترتب على ذلك أن معيار المرفق العام يرتكز على نية الحكام . وعلى القاضى بصدد أى مسألة متعلقة بوجود مرفق عام أن يتساءل هل أرادت السلطة العامة فى الحالة المعروضة عليه أن تنشىء مرفقا عاما . وفى هذا المعنى يقول الفقيه جيز « ان نية الحكام هى الشىء الوحيد الذى يجب أن يؤخذ فى الاعتبار لتحديد المرافق العامة . فلا تعتبر مرافق عامة الا تلك الحاجات العامة التى قرر الحكام فى لحظة معينة اشباعها عن طريق أسلوب المرفق العام » (1) .

ويطبق مجلس الدولة الفرنسى هذا المعيار الشخصى ، المعتمد على نية الحكام أو السلطات العامة ، لتحديد المرافق العامة . ففى حكم تيرون Théroud الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩١٠ يقول مجلس الدولة « ... حيث أن مدينة مونبلييه ... كانت تهدف الى انشاء مرفق عام ... » . وفى حكم مونبور Monpeurt الصادر فى ٣١ يوليو سنة ١٩٤٢ يقول مجلس الدولة « ... وحيث أنه يبين من مجموع نصوص القانون أن المشرع قصد انشاء مرفق عام ... » ، وفى حكم نالياتو الصادر من محكمة التنازع فى ٢٢ يناير سنة ١٩٥٥ تقول المحكمة « ... ان هدف المصلحة العامة الذى تسعى اليه الجماعات الادارية بتنظيم معسكرات لقضاء العطلة يضفى على هذا التنظيم صفة المرفق العام .. » .

وعلى ذلك فان مجال المرفق العام متحرك ونسبى يختلف باختلاف

---

(1) Jéze : Principes. II. P. 16. Cité in de laubadère : op. cit. P. 521.

الزمان • فقد تقدر الدولة فى فترة من الفترات أن من الملائم أن تنشىء مرفقا عاما لاشباع حاجة معينة ثم تقرر فى فترة لاحقة أن تترك النشاط للمبادرات الفردية أى للقطاع الخاص •

رفض نظرية المرفق العام بطبيعته : ان المبادىء التى قمنا بشرحها تؤدى الى استبعاد الفكرة القائلة بأن هناك أنشطة بطبيعتها تعتبر مرافق عـــامة •

ونظرية المرفق العام بطبيعته نظرية يقول بها بعض الفقهاء وتبنتها بعض الأحكام فقد قيل فى فترة من الفترات ان المسرح البلدى لا يمكن أن يكون مرفقا عاما لأن الفن نشاط خاص وليس نشاطا عاما • كما ورد فى بعض الأحكام أنه لا يعتبر مرفقا عاما الا الأنشطة التى تنضمها الدولة والتى تكون داخلة ضمن وظيفتها الطبيعية ، وأن هناك أنشطـــة هى فى جوهرها من صميم عمل الدولة (محكمة التنازع حكم ساحل العاج ٢٣ يناير سنة ١٩٢١) • وفى أحكام أخرى ذهبت المحاكم الى أن هناك وظائف لا تدخل بطبيعتها فى اختصاص الدولة (حكـــم محكمة التنازع ميلينت Mélinetté الصادر فى ١١ يوليو سنة ١٩٣٣) •

ويبدو أن المدافعين عن فكرة المرفق العام العام بطبيعته هم أنصار فكر سياسى معين هو الفكر المدافع عن عدم تدخل الدولة وعن مبدأ ترك النشاط الاقتصادى كقاعدة عامة للمبادرة الفردية •

ولا يفترق مسلك مجلس الدولة المصرى عن سلك مجلس الدولـــة الفرنسى فهو يجعل انشاء المرافق العامة رهنا بارادة السلطة العامة اذ تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٢ أبريل سنة ١٩٥٨ : « ان تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة (وهى مرافق عامة) **ممـــا يدخل أصلا فى صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامـــة**

فاذا رأت الدولـــة أن تتخلى عـــن هـــذا الأمر لأعضـــاء المهنـــة

أنفسهم لأنهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها فى الاشراف والرقابة تحقيقا للصالح العام ، فان ذلك لا يغير من التكييف القانونى لهذه المهن بوصفها مرافــق عامــة » •

رفض فكرة المرفق العام الحكمى ، تقــوم فكرة المرفق العــام الحكمى على أساس أن أى نشاط يحقق بدرجة كافية وبشكل واضــح المصلحة العامة ، حتى ولو كان هذا النشاط يقوم به الأفراد . يعتبــر مرفقا عاما حكميا ومثال ذلك النقل العام • ويترتب على هذا ان الادارة يمكنها فرض شروط معينة على الأفراد لقائمين على هذا النشاط •

ويرفض الفقه الفرنسى نظرية المرفق العام الحكمى Le Service Public Virtuel ؛ لأن نشاط المرافق العامة لا يكون فى فرنسا الا بقانون • والأخذ بفكرة المرفق العام الحكمى يعنى التوسع فى المرفق العام دون خطورة على حريات الأفراد فى مجال النشاط الاقتصادى •

القرائن على وجود المرفق العام : للبحث عن نيه الحكام فى انشاء المرفق العام يعتمد القضاء على مجموعــة من القرائــن . وذلك عندما لا تتضح بشكل جلى هذه النية • وهذه القرائن عديدة • منها على سبيل المثال : منح المرفق العام امتيازات لا تتمتع بها الا السلطات العامــة مثل سلطة نــزع الملكية ، وفرض ضرائب . والزام الأفــراد بالقيــام بأعمال معينة ، والالتزام الذى يتضمن لحتكارا •

ومن الأمثلة على القرائن النص فى نظام المرفق على شروط خاصة خارقة لقواعد الشريعة العامة أى القانون المدنى •

ويمكن الاستعانة بقرائن أخرى تتنوع باختلاف طبيعة المرفق وكونه مرفقا اداريا أو مرفقا صناعيا أو تجاريا أو مؤسسة عامة • فمثــلا من القرائن على اعتبار العقد التزام مرفق عام أن تحتفظ الادارة بسلطــة مراقبة كيفية سير المرفق العام وعلى وجه الخصوص الاشراف عــلى التعريفة التى يفرضها الملترم على المنتفعين بالمرفق •

وقد أبرزت المحكمة الادارية العليا فى مصر هـذه القرينة عندمـا كانت تستعرض حق الدولة ازاء الملتزم فى حكمها الصادر فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٣ (مجموعة سمير أبو شادى ، ص ١٣٩٤ ـ ١٣٩٥) : « ان من القواعد المسلمة فى القانون الادارى أن الدولة هى المكلفة أصلا بادارة المرافق العامة فاذا ما عهدت الى غيرها بأمر القيام بذلك لم يخرج المتعاون مع الدولة فى ادارته على أن يكون معاونا لها ونائبا عنها فى أمر هو مـن أخص وظيفتها وخصائصها ، وهذا النوع من التعاقد ، وبعبارة أخرى هذه الطريقة غير المباشرة لادارة المرفق العام لا يعتبر تنازلا أو تخليا • من الدولة عن المرفـق العـام بل تظـل ضامنة له ومسئولة عن ادارته واستغلاله وهى فى سبيل القيام بهذا الواجب تتدخل فى شئون المرفق ، وتعدل أركان تنظيم وقواعد ادارته ، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك . وهى فى هذا لا تستند الى العقد الادارى بل الى سلطتها الضابطة للمرافق العامة وتحقيقا لغايات هذه السلطة وأهدافها تتمتع الدولة بامتياز سلطات ينتفى معها كل طابع تعاقدى ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظـام واضطراد واستغلالها وادارتها على الوجه الأكمل ، وكفالة ذلك محققة بمالها من حقوق الاشراف والتدخل والتعديـل حسبما تمليه المصلحـة العامة ، وهى حقوق لا تملك جهـة الادارة التنازل عنها كما أنها وهى تستعمل هذه الحقوق لا يمكن أن تحاج بأنها تمس الحق الأعلى أو تخل بشروط عقدية لأن الاجراءات التى تتخذها فى هذا الشأن انما تتنـاول نظاما قانونيا خاصا لأنه متعلق بمرفق عام ، فهى تملك تعديل أركان تنظيم المرفق العام وقواعد ادارته بل ان لها أن تنهى العقد نفسه قبل الأوان متى اقتضت المصلحة العامة ذلك أيضا » .

والقرائن التى يستعين بها القضاء لمعرفة ارادة الادارة هى مجرد وسائل لتحديد نية الادارة ، وفى جميع الأحوال اذا تعذر تحديـد نية

الادارة وهل اتجهت هذه النية الى انشاء مرفق عام فان هذا الشك يفسر لصالح المصلحة العامة أى يفترض أن نية السلطة العامة قد اتجهت نحـــو انشـاء مرفق عام [1] •

* ٤ ـ اتباع نظام خارق للشريعة العامة

النظريتان المختلفتان بشأن اتباع نظـــام خـــارق للقانون المدنى :
ان الخلاف الرئيسى بين الفقهاء . فيما يتعلق بتعريف المرفق العام . هو حول اشتراط اتباع نظام قانونى ادارى مختلف عن لشريعة العامة أى القانون المدنى • اذ توجد بهذا الصدد نظريتان : **النظرية الأولى** تميـــل الى التوسع فى مفهوم المرفق العام ونكتفى بالعناصر الثلاثة التى سبق أن شرحناها وهى : وجود نشاط يهدف الى المصلحة العامة اتجهت نية السلطات العامة الى اعتباره مرفقا عاما . أما النظرية الثانية فتميل الى التضييق من مفهوم المرفق العام باضافة شرط رابع يتحصل فى ضرورة اخضاع النشاط لنظام قانونى ادارى مختلف عن القانون المدنى الـــذى يعتبر بمثابة الشريعة العامة •

أصل التعريف الضيق للمرفق العام : ان فكرة النظام الخـــارق للشريعة العامة لم تكن فى أى وقت غريبة عن المرفق العام فقد كان الفقهاء ومفوضو الدولة يثيرونها دائما ولكن باعتبارها نتيجة تترتب على وجود المرفق العام وليس باعتبارها شرطا لوجود المرفق العام • بمعنى ان وجود المرفق العام كان يترتب عليه خضوع المرفق لنظام قانونى أدارى مختلف عن القانون المدنى • وفضلا عن ذلك فان اخضاع المرفق لنظام قانونى خارق للشريعة العامة كان يعتبر قرينة على وجود المرفق يستهدى بها القضاء للقول بأن ارادة الادارة قد اتجهت نحو انشاء مرفق عام •

ولكن منذ أن اتجـــه القضاء الادارى الفرنسى فى أوائـــل القرن العشرين الى قبول فكرة وجود مرافق عامة اقتصادية صناعية أو تجارية ،

---

(1) De Laubadère : op. cit., p. 523.

ورتب على ذلك عدم اختصاص مجلس الدولة بمنازعات هذه المرافـق و ختصاص القضاء العادى بهذه المنازعات ظهرت فى الفقه نظرية ، تبناها الفقيه جيز Jeze وبعض مفوضى الدولة ، تنادى بأن المرافق العامة الحقيقية هى المرافق العامة الادارية ، أما المرافق العامة الاقتصاديـة تجارية كانت أم صناعية ، فهى نظرا لخضوعها للقانون الخاص لا تعتبر مرافق عامة بمعنى الكلمة •

تقدير النظرية المضيقة للمرفق العام : ان النظرية المضيقة لمفهوم المرفق العام تبدو لأول وهلة جذابة • والحجة الرئيسية التى تستند اليها هى محاولة الاحتفاظ لفكرة المرفق العام بمضمون ومجال محدد ، وهو ما تفقده عندما نتوسع فى مفهوم المرفق العام ليشمل المرافق التجارية والصناعية • كما أن التضييق من مفهوم المرفق العام يجعل من الممكـن الاعتماد على المرفق العام باعتباره معيارا للقانون الادارى . أما التوسع فان من شأنه جعـل المرفق العام غير صالـح كأساس وكمعيار للقانون الادارى •

ومع ذلك فان أغلب الفقه الفرنسى لا يزال يميل الى التعريف الموسع للمرفق العام ولا يرون أن تبنى المعيار الموسع له المضار التى أشـار اليها أنصار التعريف المضيق • وتفسير ذلك أن المرافق العامة لا تنقسم بشكل حاسم الى مرافق ادارية ومرافق اقتصادية . الأولى تخضـع لقانون ادارى بحت والثانية تخضع للقانون المدنى خضوعا كامـلا • فالمرافق الاقتصادية أى التجارية والصناعية تخضع فى الواقع لنظام مختلط un Régime plus ou moins mixte

ويمكن التحقق من صحة هذا بالرجوع الى النظام القانونى للمرافق التجارية والصناعية وكذلك المشروعات المؤممة • فهذه المرافق تخضـع لنظام قانونى يمتزج فيه القانون الادارى مع القانون الخاص سـواء

التجارى أو المدنى ، مع اختلاف جرعة كل من القانون الادارى والقانون الخاص باختلاف المرفق • وهذا الامتزاج ، من وجهة نظر مؤيدى التعريف الموسع للمرفق العام ، يبرر اعتبار المرافق التجارية والصناعية والمشروعات المؤممة مرافق عامة •

ويتبنى مجلس الدولة المصرى التعريف المضيق للمرافق العامة فيما يتعلق بالمشروعات المؤممة فتقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٤ (مجموعة سمير أبو شادى ص ٤٢٣ — ٤٢٦) :
« ومن حيث أنه بتأميم الشركة المدعية قد آلت ملكيتها الى الدولة وأصبحت أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ••• وأصبحت الشركة المدعية محتفظة بشكلها القانونى ولها شخصيتها الاعتبارية الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة والمعدة على نمط الميزانيات التجارية مع استمرارها فى مزاولة نشاطها وفق القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والادارية والفنية ، وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية ولها حرية العمل تحت توجيه المؤسسة وارشادها ولا تخضع قراراتها لاعتماد المؤسسة الا فى مسائل محددة مثل تلك التى تمس السياسة العامة أو التخطيط أو التنسيق أو التسويق أو ما شابه ذلك •••

« ومن حيث أن مفاد ذلك أن الشركة المدعية تظل ، مع تملك الدولة لها ، شركة تجارية من أشخاص القانون الخاص • وقد حرصت قوانين التأميم على تأكيد بقائها محتفظة بشكلها القانونى واستمرارها فى نشاطها فى اطار هذا الشكل — ولا يمكن ، والحالة هذه ، اعتبارها من المصالح العامة ، فى تطبيق حكم الفقرة ج من المادة ٤٧ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة » •

المبحث الثانى

دور المرفق العام فى القانون الادارى

لعب المرفق العـــام دورا هاما باعتبـــاره أساس ومعيار القانون الادارى وذلك منذ صدور حكم بلانكو من محكمة التنازع فى ٨ فبراير سنة ١٩٧٣ فقد أتى حكم بلانكو بمبدأين هامين : المبدأ الأول هو ربـــط الاختصاص القضائى بالموضوع ، والمبدأ الثانى هو تأكيد أهمية المرفق العام كعامل يسترشد به فى تحديد اختصاص مجلس الدولة •

وقد تعهد هوريو المبدأ الثانى وشيد على أساسه نظرية المرفق العام التى تتحصل فى أن كل ما يتصل بتسيير المرفق العام يستدعى تطبيـــق القانون الادارى ومن ثم يوجب اختصاص القضاء الادارى أى مجلس الدولة • وفى اطار الدولة الليبرالية كانت الفكرة الأساسية وراء معيـــار المرفق العام أن نشاط الادارة متميز عن نشاط الأفراد وأن الادارة وهى بسبيل ادارة المرافق العامة تستعمل وسائل خارقة للشريعة العامة •

لقى معيار المرفق العام ترحيبا من الفقهاء . واعتقدت مدرســـة المرفق العام ، التى تضم هوريو وديجى وجيز وبونار ورولان ، أنـــه يمكن تفسير كل ما يتعلق بالقانون الادارى سواء بشأن الدومين العـــام أو العقود الادارية أو الوظيفة العامة وكذلك فيما يتعلق بمجال تطبيق القانون الادارى ومجال اختصاص مجلس الدولة على **أساس المرفـــق العـــام** •

غير أن التحولات التى طرأت على دور الدولة منذ بداية القـــرن العشرين ، والتى جعلت الدولة تستخدم فى تسيير بعض المرافق العامة أساليب القانون الخاص وعلى وجه التحديد عندما يتعلق الأمر بمرفـــق اقتصادى تجارى أو صناعى ، عرضت نظرية المرفق العام لازمة بحيث

أصبح لا يمكن النظر اليها كما كان يعتقد مؤسسوها على أنها أساس القانون الادارى ومعيار اختصاص مجلس الدولة •

ان تنوع المرافق العامة وتطور أساليب ادارتها وتردد القضاء فى الاعتماد على معيار المرفق العام لتحديد اختصاص كل من القضاء الادارى والقضاء المدنى لا يعنى أن المرفق العام لم يعد يلعب أى دور فى القانون الادارى • فلا زال المرفق العام هو العنصر الأساسى التأصيلى للقانون الادارى
La Principale notion de synthèse du droit administratif

ومكان التقاء وتقارب النظريات الأساسية فى القانون الادارى
Le lieu de rencontre de raccordement des principales théories et notions techniques du droit administratif.

على حد تعبير دولو بادير ولاتوربنرى •

ويتجلى هذا الدور الجديد الذى يلعبه المرفق العام فى القانون الادارى من استمرار أهميته فى مجالات متعددة :

١ — حقا لا يوجد اليوم نظام قانونى موحد تخضع له جميع المرافق العامة ، ولكن يوجد سلم من الأنظمة المختلفة •
une échelle de régimes diversifiés.

ولكن جميع المرافق على اختلاف الأنظمة التى تخضع لها تخضع لمجموعة من المبادىء المشتركة مثل مبدأ استمرار سير المرافق العامة ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة • فهذه المبادىء تطبق على المرافق العامة الادارية كما تطبق على المرافق العامة الاقتصادية • كما أنه من حق أى مرفق ادارى أو اقتصادى أن يلجأ الى التعاقد عن طريق أسلوب العقد الادارى •

٢ — حقا ان المرفق العام لم يعد معيارا كافيا بذاته لتحديد نطاق اختصاص مجلس الدولة ومجال تطبيق القانون الادارى ، ولكنه لا يزال يعتبر قرينة هامة يستهدى بها فى الحالتين •

٣ — أخيرا فانه لم يعد صحيحا كما كانت تنادى مدرسة المرفق العام أن كل الأفكار الأساسية المتعلقة بالقانون الادارى تستند الى المرفق

العام فقط . وهو ما كان يعني أن تعريف العمل الاداري والعقد الاداري والدومين العام والوظيفة العامة يعتمد على فكـرة المرفق العام وحدها ولا يستعان بغيرها من الأفكار . الا أننا عند دراسـة كل من القـرار الاداري والعقد الاداري والدومين العام والوظيفة العامة سيتبين لنا أن فكرة المرفق العـام لا تزال تلعب دورا في كل من هـذه المجالات مع الاستعانة بغيرها من الأفكار .

الفصل الثانى

انشاء والغاء وتنظيم المرافق العامة

المبحث الأول

الانشاء والالغاء والتنظيم فى القانون الفرنسى

* ١ ــ انشاء المرافق العامة فى فرنسا

المبدأ التقليدى هو أختصاص البرلمان وحده دون غيره : قبل صدور دستور سنة ١٩٥٨ كان المبدأ السائد هو أن انشاء المرافق العامة يتم بقانون • وتبرير هذا هو أن انشاء مرفق عام يتضمن بالضرورة تحديدا لحرية الأفراد . سواء لأن انشاء المرفق العام يؤدى الى احتكار السلطة العامة للنشاط مما يحول بين الأفراد وبين ممارسة حريتهم فى هذا المجال . وحتى اذا لم يكن من شأن انشاء المرفق اقامة احتكار فان تطبيق القانون الادارى على المرفق العام يؤدى الى فرض قيود على الأفراد وتخصيص أموال من ميزانية الدولة لتمويل المرفق والحد من منافسة الأفراد وكل هذه اعتبارات تبرر أن يكون التدخل بقانون •

انشاء المرافق فى ظل دستور سنة ١٩٥٨ : جعل دستور سنة ١٩٥٨ الاختصاص العام بالتشريع للحكومة وجعل اختصاص البرلمان بالتشريع محددا بموضوعات محددة على سبيل الحصر هى الموضوعات التى وردت فى المادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ • ولم يرد انشاء المرافق العامة فى الموضوعات التى عددتها المادة ٣٤ ؛ وان كان نص المادة ٣٤ ورد فيه أن البرلمان يصدر تشريعات بشأن التأميم وكذلك بشأن نقل ملكية مشروع عام من القطاع العام الى القطاع الخاص • وقد استخلص الفقيه الكبير

فيــدل Vedel آن انشاء المرافق العامة لم يعد يستلزم صدور قانون وانما يدخل انشاء المرافق العامة فى اختصاص الحكومة • بينما يــرى دولو بادير آنه لا يمكن تبنى حل مطلق على هذا النحو لأن نص المــادة ٣٤ ورد فيه أن الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد من أجل ممارســة الحريات العامة تدخل فى اختصاص البرلمان • وآن بعض المرافق العامة وليس كلها يؤدى انشاؤها الى المساس بالحريات وهو ما كان يبرر ضرورة انشاء المرافق العامة بقوانين كما أوضحنا • ولذلك فهو ينتهى الى أنه حيث يؤدى انشاء مرفق عام الى المساس بالحريات العامة فانه يتعين أن يتم انشاؤه بقانون •

* ٢ ـ الاختصاص بالغاء المرافق العامة

المبدأ هو اختصاص الحكومة بالغاء المرافق : ان تبرير اشتــراط انشاء المرافق العامة بقانون لأن الانشاء يمس الحريات العامة لا مجال له عندما يتعلق الأمر بالغاء المرافق العامة • وعلى ذلك فاشتراط اصدار قانون لالغاء مرفق عام قبل دستور سنة ١٩٥٨ كان آساسه قاعدة توازى الأشكال . أى أن ما ينشأ بقانون يجب أن يلغى بعمل من نفس المرتبــة أى بقانون • ومع ذلك فقد صدرت قوانين تسمح بالغاء المرافق بقرار حكومى أهمها قانون ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ الذى خول الحكومة حق الغاء المؤسسات العامة •

أما منذ صدور دستور سنة ١٩٥٨ فالمبدأ العام هــو اختصاص الحكومة بالغاء المرافق العامة • هذا مع الاحتفاظ بقاعدة توازى الأشكال أى ضرورة تعديل القانون المنشىء لمرفق عــام اذا كان المرفق قد نشأ بقانـــــون •

* ٣ ـ الاختصاص بتنظيم المرفق العام

المبدأ هو اختصاص السلطة اللائحية : حتى فى الفترة التى كـــان فيها انشاء المرفق العام يتم بمقتضى قانون ، فان السلطة التنفيذية كانت مختصة « بالتنظيم الداخلى للمرافق العامة وبتحديــد شروط تسيير المرافق العامة التى لا تؤثر على حقوق الغير » (روميو فى تقريره على

حكم مجلس الدولة بابن Babin الصادر فى ٤ مايو سنة ١٩٠٦) .

ولا شك أن هذا المبدأ لا يزال ساريا فى ظــل الدستور الحالى ، بمعنى أن تنظيم المرافق العامة يدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية .

اختصاص الحكومة واختصاص الوزير : لكل من الحكومة والوزير اختصاص بشأن تنظيم المرافق العامة ، فالوزير له اختصاص باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته بتنظيم المرافق التى تدخل فى نطاق وزارته . ولكن يتعين مراعاة التدرج الشكلى للقرارات اللائحية . فاللوائـــح الصادرة من مجلس الوزراء تسمو على اللوائح الصادرة من الوزيـــر الذى يتعين عليه احترامها وعدم الخروج عليها .

التزام السلطات الادارية بتنظيم المرافـــق العامـــة : . اذا كانت السلطات الادارية هى المختصة بتنظيم المرافق العامة التى تم انشاؤها بواسطة السلطة المختصة . فهل هناك التزام على عاتق السلطات الادارية بضرورة تنظيم المرافق ؟ يجيب على هذا السؤال الفقيه الراحل دولو بادير بالايجاب اعتمادا على المبادىء العامة للقانون . فالمشرع يفصح أحيانا عن نيته بتقييد سلطة الادارة والزامها بتنظيم المرافق العامة . وهـــو ما يستخلص من قانون الجماعات المحلية فيما يتعلق بالمرافق العامـــة الاجبارية Publics obligatoires Les Services . وكذلك بالنسبة للمرافق التى يتم انشاؤها بقانون .

وفى حالة امتناع الادارة عن تنظيم مرفق الزامى ، يحق للأفـــراد أصحاب الشأن طلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا الامتناع ، كما يحق للأفراد رفع دعوى تجاوز السلطة لابطال القرار السلبى الذى يستشف من امتناع الادارة عن تنظيم المرافق العامة .

المبحث الثانى

انشاء والغاء وتنظيم المرافق العامة فى القانون المصرى

فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ : كانت المادة ٤٤ من دستور سنة ١٩٢٣ تنص على أن : « الملك يرتب المصالح العامة ، ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » .

وفى ظل هذا النص ثار التساؤل هل كلمة يرتب تشمل الانشاء والتنظيم أم أنها تقتصر على التنظيم ومن ثم يجب لانشاء المرافق العامة صدور قانون . وقد انقسم الفقه الى رأيين :

الرأى الأول : وهو رأى أغلبية الفقهاء ويذهب الى أن ترتيب المصالح العامة (أى المرافق العامة) يشمل الانشاء والتنظيم . وعلى ذلك فانه يكفى لانشاء المرافق العامة صدور مرسوم من الملك (المرسوم هو القرار الذى يوقعه الملك ويوقعه بالعطف معه مجلس الوزراء أو أحد الوزراء) . ولا يشترط لانشاء المرفق العام أن يكون بقانون أو بناء على قانون .

الرأى الثانى : وهو رأى الأقلية ويذهب الى أن كلمة ترتيب تعنى تنظيم المرفق العام ولا تنصرف الى انشاء المرافق العامة الذى يجب أن يكون بقانون أو بناء على قانون [1] .

ومن الناحية العملية فقد كانت الوزارات والمرافق تنشأ أحيانا بقانون كما أنها كانت تنشأ فى حالات أخرى بمراسيم أو قرارات . فقد

---

(١) راجع الرأيين ومساندى كل رأى : الطماوى : القانون الادارى ١٩٦٥ : ص ٤٠١ — ٤٠٥ .

أنشئت وزارة المواصلات فى سنة ١٩١٩ بقانون ، أما وزارة الصحة فقد أنشئت فى ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ بمرسوم ، كما أنشئت وزارة الشئون البلدية والقروية بمرسوم فى ٩ فبراير سنة ١٩٥٠ ، وأنشئت وزارة الاقتصاد الوطنى بمرسوم فى مارس سنة ١٩٥٠ .

وقد اتبعت بعض الحكومات أسلوبا منتقدا فى انشاء والغاء الوزارات ويتمثل هذا الأسلوب فى الاكتفاء باستصدار مرسوم بتعيين وزير ليشغل وزارة جديدة دون استصدار مرسوم بانشاء الوزارة ، وهو ما حدث فى عهد وزارة حسين سرى سنة ١٩٤٠ بتعيين وزير للتموين دون انشاء وزارة التموين ، وقد اتبعت وزارة حسين سرى الثانية نفس الأسلوب بالنسبة لوزارة الوقاية المدنية . واستخدم نفس الأسلوب لالغاء بعض الوزارات وذلك بالاكتفاء بعدم تعيين وزير فى التشكيل الوزارى الجديد .

فى ظل الدساتير من سنة ١٩٥٦ الى ١٩٧١ : نصت المادة ١٣٧ من دستور سنة ١٩٥٦ على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها » وقد ورد هذا النص بألفاظه فى دستور سنة ١٩٥٨ فى المادة ٥٤ منه . أما دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ فقد نص على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرلرات اللازمة لترتيب المصالح العامة » .

وقد جرى العمل فى ظل هذه الدساتير على أن الترتيب يشمل الانشاء والتنظيم . ثم صدر قانون العاملين المدنيين سنة ١٩٦٤ ليحسم الأمر بنصه فى المادة الأولى منه على أن « ... يكون انشاء الوزارات والمصالح والادارات وتنظيمها بقرار من رئيس الجمهورية ، يتضمن تعريف مهمة الوزارة أو المصلحة أو الادارة وتحديد الاختصاصات وتوزيعها بينها » .

ومن الناحية العملية فقد خولت التشريعات التى صدرت خـلال هذه الفترة رئيس الجمهورية سلطة انشاء والغاء وتنظيم المرافق العامة بقرارات جمهورية ، من ذلك القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون المؤسسات العامة ، ثم القانون المعدل له رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ والقانـون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ (١) •

فى ظل دستور سنة ١٩٧١ : لم يترك دستور سنة ١٩٧١ أى مجال للشك فى أن انشاء وتنظيم المرافق العامة يكون بقرارات جمهورية ، اذ تنص المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » •

ومع ذلك فان مجالا هاما من مجالات انشاء المرافق العامة ظـل محجوزا للمشرع فى ظل دستور سنة ١٩٧١ ونقصد به انشاء المرافـق العامة عن طريق التأميم فالمادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٧١ تنص على أنه « لا يجوز التأميم الا لاعتبارات الصالـح العـام وبقانون ومقابـل تعـويض » •

ويجب مراعاة مبدأ توازى الأشكـال فما نشأ بقانـون لا يلغى الا بقانون وما نشأ بقرار جمهورى يلغى بقرار جمهورى أو بقانون (٢) •

ويلاحظ أن الوزارات والمصالح وكذلك المناصب القيادية مثل وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات أصبح عددها كبيرا مما أدى الى تضخم الجهاز الادارى فى أغلب دول العالـم • وتسعى الحكومات مـن وراء انشاء الوزارات والمناصب الى ارضاء أعضاء الحزب الحاكم • ولذلك فقـد أصدرت فرنسا قانونا فى ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٠ يقضى بعدم انشاء وزارات أو وكلاء وزارات أو سكرتيرين الا بقانون • ولكن هذا القانون لم يكـن محترما من الناحية العملية لذلك ألغى فى سنة ١٩٤٥ •

---

(١) الطماوى : المرجع السابق .

(٢) الجرف : القانون الادارى ، ١٩٧٨ ، ص ٥٢٣ ــ ٥٢٥ .

ورغبة فى الحد من المغالاة فى انشاء الوزارات والهيئات يقترح البعض أن يصدر قانون أساسى Loi organique ينظم كيفية لنشاء المرافق العامة والادارات يتضمن المبادىء العامة التى يجب اتباعها عند انشاء المرافق العامة ، ويترك للادارة سلطة انشاء المرافق استنادا الى هذه المبادىء العامة (١) .

ولا يزال القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة متروكا للسلطة التقديرية للادارة تتصرف فيه بمطلق حريتها واختيارها حسبما يتراءى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها . (حكم محكمة القضاء الادارى فى ٢٣ مارس ١٩٥٥) .

وعلى ذلك يذهب الفقة الى أن الأفراد لا يستطيعون اجبار الادارة على انشاء مرفق عام بحجة كونه ضروريا ، كما أنهم لا يستطيعون الاعتراض على الغاء المرافق العامة استنادا الى حق مكتسب لأن الغاء المرافق العامة شأنه شأن انشاء المرافق العامة متروك للسلطة التقديرية للادارة (٢) .

انشاء المرافق العامة المحلية :

فى القانون الفرنسى : تقوم المحافظات والاقاليم بانشاء المرافق المحلية وتتخذ قرارات انشاء المرافق المحلية المجالس المحلية المختصة كل فى دائرة اختصاصها .

ويرى الفقه الفرنسى أن اختصاص الهيئات المحلية بانشاء المرافق المحلية لا يتعارض مع المبدأ الذى كان مستقرا فى فرنسا والذى كان يقضى بضرورة انشاء المرافق العامة بقوانين .ذلك أن الفقه يذكر أن انشاء المرفق يمكن أن يكون بقانون أو بناء على قانون . وبناء على قانونى ١٨٧١ و١٨٨٤ اللذين يجعلان الهيئات المحلية مختصة بانشاء المرافق المحلية ، فان اختصاص الهيئات المحلية يكون متمشيا مع المبادىء العامة فى القانون الفرنسى .

---

(٢) الطماوى : المرجع السابق ، ص ٤٠٤ .

ولكن الفقه يوضح أن الهيئات المحلية مختصة فقط بانشاء وتنظيم المرافق المحلية ، ولا اختصاص لهـا بانشاء أو تنظيم مرافق الدولة . والمرافق المحلية قد تكون كذلك بنص القانون ومثالها صيانة الطرق المحلية والتعليم الزراعى والمطافىء والمعونة الاجتماعية . كما يمكن أن تكون المرافق محلية لأنها بطبيعتها متروكة لمبادرة الهيئات المحلية .

ويضع الفقه حدا لنشاط الهيئات المحلية بشأن انشاء وتنظيم المرافق العامة . فمن ناحية لا يجوز للهيئات المحلية أن تتولى انشاء المرافق التى تهم الدولة بأسرها أى المرافق القومية . ومن ناحية أخرى لا يجـوز للهيئات المحلية أن تتدخل فى المجال المحجوز للنشاط الاقتصادى للافراد. ومن ثم لا يجوز للهيئات المحلية كمبدأ عام انشاء مرافق عامة تجارية وصناعية . غير أن المبـدأ ترد عليه استثناءات مثل مرفق المياه ومرفق الغاز ومرفق الكهرباء والحمامات والمغاسل[١] .

فى القانون المصرى :

النصوص القانونية : ينظم انشاء المرافق فى مصر النصوص الآتية

نص المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ : « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » .

نص المادة ٢ من قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ : « تتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها .

« كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من

De Laubadère : op. cit., p. 533-534.

رئيس الجمهورية . وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات انشاءها وادارتها والمرافق التى تتولى انشاءها وادارتها الوحدات الاخرى للحكم المحلى .

« كما تبين اللائحة ما تباشره كل من المحافظات وباقى الواحدات من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة .

« وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الاخرى »(١) .

وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى فى ٢٥ يوليو لسنة ١٩٧٩ ثم أدخلت عليها بعض تعديلات . وباستقراء هذه النصوص يمكن أن نخلص الى أن الوحدات المحلية وهى المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى أصبحت مختصة بانشاء المرافق المحلية كل فى نطاق محدد بنصوص اللائحة

---

(١) كانت المادة ٢ فى قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديلها بقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ تجرى على النحو التالى : « تتولى وحدات الحكم المحلى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا .

« ويقتصر دور الوحدات المحلية بالنسبة الى المرافق القومية على ما يأتى :

١ — ابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الاداء .

٢ — حماية امن هذه المرافق .

« وللوحدات المحلية المختصة فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة .

« وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات انشاءها وادارتها وما تباشره من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة . كما تحدد ماتتولى الوحدات المحلية الاخرى انشاءه وادارته من المرافق وما تباشره من الاختصاصات المشار اليها .

« وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الاخرى » .

التنفيذية وهذه النصوص يتعين الرجوع اليها بشأن كل مرفق لتحديد الجهة المختصة بانشائه وتنظيمه والاشراف عليه . وسنحاول اعطاء صورة عامة للمرافق التى عهد الى الهيئات المحلية بانشائها :

١ ــ **شئون التعليم** : تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها وفق خطة وزارة التعليم انشاء وتجهيز وادارة المدارس عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية . وتختص المحافظات بانشاء المدارس الفنية ودور المعلمين والمعلمات التى تخدم أكثر من مركز . أما المراكز فتخص بانشاء المدارس الثانوية العامة والثانوية الفنية التى تخدم وحدات المركز . وتختص المدن والاحياء بانشاء المدارس الثانوية التى تخدم دائرة المدينة أو الحى والمدارس الاعدادية والابتدائية ومراكز التدريب المحلية . وأخيرا فان القرى تنشىء وتجهز المدارس الاعدادية والابتدائية التى تخدم دائرة الوحدة .

أما الشئون الجامعية فقد أصبحت المادة ٥ بعد تعديلها سنة ١٩٨٢ تنص على أنه : « ومع مراعاة قانون الجامعات ولائحته التنفيذية يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا التى تقع فى دائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلى ، ويتم انشاء الكليات والمعاهد العليا فى المحافظات بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الاعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالى ... » (راجع المادة ٥ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة سنة ١٩٨٢) .

٢ ــ **الشئون الصحية** : تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الشئون الصحية والطبية وانشاء وتجهيز وادارة الوحدات الطبية فى اطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة (راجع المادة ٦ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

٣ ـ **شئون الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية** : تتولى المحافظة فى مجال الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية لقتراح مشروعات التخطيط العمرانى فى دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات انعامة المتعلقة بالاسكان والتشييد والمرافق .

كما تتولى طبقا للقواعد التى يضعها مجلس الوزراء تمويل وانشاء مشروعات الاسكان الاقتصادى والتصرف فى المواد المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى .

٤ ـ **الشئون الاجتماعية** : تقوم المحافظة بانشاء وتجهيز وادارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهنى ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعى ومؤسسات الدفاع الاجتماعى للاحداث وبرامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة ومراكز التدريب ، وكذلك الاشراف على انشطة معونة الشتاء .

ثم تحدد اللائحة اختصاص الوحدات المحلية الاخرى فى مجال الشئون الاجتماعية (مادة ٨ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

٥ ـ **شئون التموين والتجارة الداخلية** : حددت اللائحة التنفيذية لختصاصات المحافظات والوحدات المحلية الاخرى فيما يتعلق بتشكيل لجان التسعيرة ووضع القواعد الخاصة بتوزيع السلع التموينية وتحديد الاسعار ومراقبة تداول السلع وتخزينها وانشاء وادارة المجازر والمخابز ... الى غير ذلك من المسائل المتعلقة بالتموين . (مادة ٩ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

٦ ـ **الشئون الزراعية** : حددت اللائحة التنفيذية اختصاصات المحافظات والوحدات المحلية بتنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية وانشاء خدمات جديدة (مادة ١٠ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

٧ ــ **استطلاح الاراضى** : تتولى المحافظة القيام باستصلاح الاراضى داخل زمام الاراضى المتاخمة والممتدة الى مسافة كيلومترين وذلك فى اطار السياسة العامة للدولة . كما تتولى انشاء وادارة المجمعات الزراعية (مادة ١١ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

٨ ــ **شئون الرى** : تباشر المحافظة فى اطار السياسة العامة شئون الرى وتتضمن صيانة وتطهير المجارى المائية والمصارف ولستغلال المياه الجوفية ... الى غير ذلك من الاعمال المتصلة بالرى (مادة ١٢ من اللائحه ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

٩ ــ **القوى العاملة والتدريب المهنى** : تتولى المحافظة تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهنى بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة (المادة ١٣ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩) .

١٠ ــ **شئون الثقافة والاعلام** : تعمل الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية والروحية والاخلاقية للمجتمع وكذلك تنمية المواهب فى شتى مجالات الفكر والفن ، وذلك بانشاء وادارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسارح ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها . (المادة ١٤) .

١١ ــ **الشباب والرياضة** : تقوم الوحدات المحلية بانشاء وتجهيز مراكز الشباب كما تنشىء وتجهز الاندية الريفية والشعبية (المادة ١٥).

١٢ ــ **السياحة** : للمحافظة منح تراخيص انشاء واقامة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية بالشروط والاجراءات التى يصدر بها قرار من وزير السياحة (المادة ١٦) .

١٣ ــ **شئون المواصلات** : لا تتولى المحافظة فى مجال المواصلات الا الاقتراح ووضع الاسس العامة وابداء الملاحظات (المادة ١٧) .

١٤ ــ **شئون النقل** : تباشر المحافظة فى دائرة اختصاصها انشاء وصيانة الطرق الاقليمية وكذلك الاعمال الصناعية الخاصة بها ولقامة وصيانة الكبارى المنشأة • أما فى مجال السكة الحديد والنقل النهرى والموانى فلها الاشراف وتقديم المقترحات ومنح التراخيص (المادة ١٨)•

١٥ ــ **الكهرباء** : تتولى الوحدات المحلية لنشاء وصيانة شبكات الانارة العامة والعمل على مدها الى مختلف المناطق (المادة ١٩) •

١٦ ــ **الصناعة** : لا بتعدى اختصاص الوحدات المحلية الترخيص ومتابعة نشاط الغرفة الصناعية وان كانت للمحافظة تتولى اختصاصات وزارة الصناعة فى شئون المحاجر والملاحات عدا شئون التخطيط والبحوث الفنية (المادة ٢٠) •

١٧ ــ **الشئون الاقتصادية** : تباشر الوحدات المحليه ك. فى دائرة اختصاصها مشروعات الامن الغــذائى والكسائى والاسكانى وتنفيذ المشروعات الانتاجية المحلية ومشروعات الخدمات المحلية واقامة المعارض المحلية وتنظيمها (المادة ٢١) •

١٨ ــ **التعاون** : تتولى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالتعاون (مادة ٢٢) •

١٩ ــ **بناء وتنمية القرية** : تقوم الوحدات المحلية بتنفيذ مشروعات التنمية التى تتضمنها الاتفاقيات التى يبرمها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية مع الهيئات الدولية الاجنبية (مادة ٢٣) •

٢٠ ــ **الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى** : تتولى الوحــدات المحلية انشاء وادارة مراكز التدريب المهنى (مادة ٢٤) •

٢١ ــ **شئون الاوقاف** : تتولى الوحدات المحلية دراسة واقتراح خطط ومشروعات استثمارات الاوقاف كما تتولى فى حدود اختصاصها وبالتنسيق مع وزارة الاوقاف نشر الدعوة الاسلامية وتنمية أعمال البر والاشراف على المساجد وصيانتها وانتظام الشعائر وصيانة أموال الاوقاف وحمايتها• (المادة ٢٥) •

٢٢ ـ شئون الازهر : تتولى المحافظة انشاء وتجهيز وادارة المعاد الدينية والازهرية الثانوية ، كما تتولى الوحدات المحلية الاخرى انشاء وتجهيز وادارة المعاهد لازهرية الاعدادية والابتدائية وكذلك مكاتب تحفيظ القرآن الكريم • (المادة ٣٦) •

٢٣ ـ شئون الأمن : يكون المحافظ مسئولا عن الأمن والاخلاق العامة فى المحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن • أما من حيث انشاء المرافق فتتولى المحافظة بمقتضى نص المادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ انشاء وتجهيز أجهزة الدفاع المدنى . ووحدات شرطة المرور . والمطافىء . والاشراف على ادارتها من خلال مدير الأمن (راجع المادة٢٧)•

ملاحظات عامة على اختصاصات الوحدات المحلية :

أولا : يبين من النصوص السابقة أن قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد عهد الى الوحدات المحلية بانشاء كثير من المرافق المحلية • أما المرافق القومية والمرافق ذات الطبيعة الخاصة فيتم انشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية •

ثانيا : نود أن ننبه الى أن النص فى قانون على جعل الاختصاص بانشاء المرافق المحلية من اختصاص الوحدات المحلية لا يحل المشكلة الدستورية فى مصر وهى أن مثل هذا القانون يتعارض مع نص المادة ١٤٦ من الدستور • رغم أن النص فى القانون فى فرنسا على اختصاص الهيئات المحلية بانشاء المرافق القومية يحل المشكلة الدستورية التى يمكن أن تثور بهذا الصدد •

ثالثا : لقد عهد قانون نظام الحكم المحلى ولائحته التنفيذية الى الوحدات المحلية بمهام كبيرة ومتعددة ومتنوعة ، ولكى يؤدى تطبيق القانون الى النتائج العملية المرجوة منه لابد أن تكون امكانيات الوحدات المحلية ، سواء من حيث الجهاز الادارى أو الاموال ، كافية للوفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقها •

وإذا كان من الأمور البينة أن المرافق فى المحافظات المختلفة قـد تدهورت بشكل ملحوظ فلن هذا يعنى أن قانون نظام الحكم المحلى لم يحقق النتائج والآمال التى كانت معقودة عليه . وهذا الوضع يستدعى دراسة أسباب هذا التدهور والبحث عن حلول للمشاكل التى تتفاقم يوما بعد يوم .

الفصل الثالث

المبادىء التى تحكم سير المرافق العامة

تهدف المر فق العامة الى اشباع حاجات عامة • وتعتبر المرافق العامة مؤسسات أى منظمات مكرسة لخدمة فكرة • والمؤسسة تتميز بأنها تستمر فى خدمة الفكرة التى من أجلها وجدت بصرف النظر عن الاشخاص القائمين عليها أو الذين أنشأوها •

ولما كانت الحاجات العامة التى تعمل المرافق على اشباعها حاجات جوهرية بالنسبة لجمهور المنتفعين بالمرفق فانه يتعين ضمان استمرار سير المرفق العام ، والعمل على تطوير المرفق لكى يتلاءم مع الظروف المتغيرة، وأخيرا يتعين أن يلقى جمهور المنتفعين من المرفق معاملة عادلة تكفل مساواة المواطنين أمام المرافق العامة •

وقد تبلورت هذه الافكار فى مبادىء ثلاثة تحكم سير المرافق العامة ، هذه المبادىء هى :

أولا : مبدأ استمرار سير المرفق العام •

ثانيا : مبدأ قابلية المرفق العام للتطوير طبقا لمقتضيات المصلحة العامة

ثالثا : مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة •

أولا : مبدأ استمرار سير المرفق العام

تؤدى المرافق العامة خدمات أساسية للمواطنين • ويبنى جمهور المنتفعين نظام حياتهم على أساس توفير المرافق لهذه الخدمات ، ومن ثم يتعين ضمان استمرار سير المرافق العامة حتى لا يؤدى توقف المرفق العام الى اضطراب حياة الافراد ، الأمر الذى قد يؤدى الى احداث فوضى اجتماعية •

وتأسيسا على ذلك فان الفقهاء مجمعون على أن مبدأ استمرار سير المرافق العامة مبدأ من المبادىء العامة التى لا تحتاج الى النص عليها فى دستور أو تشريع أو لائحة . واذا ورد النص على هذا المبدأ فى دستور أو تشريع أو لائحة فان هذه النصوص لا تعتبر منشئة مبدأ جديد وانما مجرد نصوص تؤكد مبدأ ثابتا وقائما .

ان مبدأ استمرار سير المرافق العامة يضع على عاتق الادارة واجبات كثيرة حتى تضمن استمرار آداء الخدمة لجمهور المنتفعين . فيتعين على المستشفى اعداد التجهيزات اللازمة وتخزين الأدوية والعقاقير وتوفير العاملين ، وليكون فى أى لحظة على استعداد لأداء الخدمة المطلوبة منه . وبالمثل فان الجامعة يجب أن توفر الانشاءات والمعدات والاماكن ، وأن تضمن وجود هيئة تدريس باعداد أجيال متعاقبة للقيام بمهمة التعليم والبحث العلمى والابتكار ، وأن تعد جهازا اداريا كفئا قادرا على تسيير الجامعة على المستوى اللائق . وهكذا يتعين على القائمين على كل مرفق التفكير فى كل متطلبات المرفق التى تضمن استمرار أداء الخدمة المنوطة بهم .

ويترتب على مبدأ استمرار سير المرفق العام عدة نتائج :

١ – تحريم الاضراب :

(أ) الاضراب فى فرنسا :

ظل الاضراب فى فرنسا عملا غير مشروع Acte illicite حتى سنة ١٩٤٦ بصدور دستور الجمهورية الرابعة . فقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسى قبل سنة ١٩٤٦ على اعتبار الاضراب خطأ شخصيا وخروجا على القوانين واللوائح . ويستوى فى ذلك أن يكون المضرب عاملا فى مرفق ادارى أو مرفق تجارى وصناعى ، مرفق يدار بأسلوب الريجى أو بأسلوب التزام المرفق العام . وتأسيسا على ذلك أقر مجلس الدولة الفرنسى الجزاءات التى توقعها الادارة على الموظف المضرب .

غير أن دستور أكتوبر سنة ١٩٤٦ قلب هذه الأوضاع رأسا على عق فقد ورد النص فى ديباجة الدستور على أن : « حق الاضراب يباشر فى حدود القوانين التى تنظمه » • ويحيل دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة ١٩٥٨ الى أعلان ١٧٨٩ ومقدمة دستور ١٩٤٦ اذ ورد فى مقدمته : « يعلن الشعب الفرنسى بصفة رسمية تمسكه بحقوق الانسان ومبادىء السيادة الوطنية بالصورة التى حددت بها فى اعلان ١٧٨٩ والتى أكدتها وأكملتها مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ » •

(ب) الاضراب فى مصر :

كان أول نص يحرم للاضراب فى مصر هو القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ الذى حرم الاضراب فى المرافق التى تدار بالطريق المباشر أى طريق الريجى La régie • ولكن القانون لم يحرم الاضراب فى المرافق التى تدار بطريق غير مباشر مثل التزام المرفق العام La concession وانما اكتفى بتنظيمه فيها • وقد نص قانون ٢٣ على معاقبة موظفى الريجى بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة جنيه • وذلك اذا كان الاضراب بناء على اتفاق ثلاثة على الاقل أو كان من موظف امتنع عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظيفته اذا كان امتناعه يعرض حياة الناس أو صحتهم أو امنهم للخطر ، وكذلك اذا نشأت عنه فتنة أو كان من شأنه أن تنشأ عنه فتنة أو اذا أضر بمصلحة عامة • أما المرافق التى تدار بطريق غير مباشر فلم يحرم الاضراب فيها بل نظمه القانون المذكور بحيث لا يجوز أن يتوقف كل المستخدمين عن العمل بكيفية يتعطل معها سير العمل فى تلك المصلحة بدون أن يخطر المدير أو المحافظ بذلك قبل الوقت الذى ينوون فيه التوقف عن العمل بخمسة عشر يوما على الاقل •

وقد رددت نصوص قانون العقوبات الذى صدر سنة ١٩٣٧ نفس الاحكام الواردة فى قانون سنة ١٩٢٣ • غير أن هذه النصوص أدخلت عليها تعديلات سنة ١٩٥١ أدت الى تحريم الاضراب •

ففى سنة ١٩٤٦ صدر مرسوم تحت رقم ١١٦ بتحريم الاضراب ، ثم صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١ الذي تبنى نفس نصوص المرسوم ١١٦ لسنة ١٩٤٦ • وهذان التشريعان عدلا قانون العقوبات بتحريم الاضراب على العاملين فى الحكومة وفى المشروعات العامة ، بل أن النصوص قد يستفاد منها تحريم الاضراب فى المشروعات الخاصة • وأضاف القانونان ترك العمل بناء على استقالة واعتبراه فى حكم الاضراب • كما شددت العقوبات عن ذى قبل •

وتجرى نصوص مواد العقوبات بعد تعديلها سنة ١٩٥١ على النحو التالى :

مادة ١٢٤ : « اذا ترك ثلاثة على الاقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو فى صورة الاستقالة أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو غير مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل على ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه •

« ويضاعف الحد الاقصى لهذه العقوبة اذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم فى خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو اذا أضر بمصلحة عامة •

« وكل موظف أو مستخدم عمومى ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الاخلال بانتظامه يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها •

« ويضاعف الحد الاقصى لهذه العقوبة اذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم فى خطر أو كان من شأنه ان يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو اذا أضر بمصلحة عامة » •

أما المادة ١٢٤أ فتقرر معاقبة من لشترك بالتحريض أو التشجيع على الامتناع عن أداء الوظيفة بذات العقوبات المقررة فى المادة ١٢٤أ • وقد حددت المادة ١٢٤ج أنه يعد كالموظفين والمستخدمين العموميين جميع الأجراء الذين يشتغلون بأية صفة كانت فى خدمة الحكومة أو فى خدمة سلطة من السلطات الاقليمية أو البلدية أو القروية والاشخاص الذين يندبون لتأدية عمل معين من أعمال الحكومة أو السلطات المذكورة •

وتتوسع المادة ٣٧٤ فى تحريم الاضراب بنصها على أن : « يحظر على المستخدمين والأجراء الذين يقومون بخدمة عامة أو بالخدمة فى المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو لم يكن موضوعا لها نظام خاص أن يتركوا عملهم أو يمتنعوا عنه عمدا •

« وتجرى فى شأن ذلك الاحكام المبينة فى المادتين ١٢٤ ، ١٢٤أ •

« وتطبق العقوبات المنصوص عليها فيها على هؤلاء المستخدمين والأجراء وعلى المحرضين والمشجعين والمحبذين والمذيعين على حسب الاحـــوال •

وتمد المادة ٣٧٤ مكرر تحريم الاضراب الى المتعهدين والملتزمين بنصها على أن : « يحظر على المتعهدين وعلى كل من يدير مرفقا أو عملا من الاعمال العامة المشار اليها فى المادة السابقة أن يقفوا العمل بكيفية يتعطل معها أداء الخدمة العامة وانتظامها •

« وتطبق عليهم وعلـــى المحرضين والمشجعين والمحبذين والمذيعين العقوبات المنصوص عليها فى المادتين ١٢٤ و ١٢٤أ على حسب الاحوال »•

ويلاحظ على هذه المـــواد أنها شـــددت العقوبات وشملت طوائف متعددة يحظر عليها الاضراب وذلك فى سبيل ضمان استمرار سير المرلفق العامة • ورغم أن حق الاضراب عندما يساء استخدامه يؤدى الى مضار واضطرابات فى الحياة ، الا أن تنظيم الاضرلب فى رأينا يمكن أن يؤدى الى التوفيق بين اعتبارات المصلحة العامة ومصالح الافراد الذين من

حقهم التعبير عن مطالبهم واستخدام الاضراب وسيلة للحصول على مطالبهم التى قد تكون أحيانا حقوقا مشروعة • وفى رأينا أن التنظيم الذى كان واردا فى قانون سنة ١٩٢٣ أفضل من التحريم المطلق الذى جاء به تعديل سنة ١٩٥١ •

٢ ــ أحكام خاصة بالعقود الادارية :

تخضع العقود الادارية لمجموعة من الاحكام الاستثنائية التى يراعى فيها استمرار سير المرافق العامة • ولعل هذا الاعتبار الاخير هو السبب فى أن نظرية الظروف الطارئة كانت من ابتداع القضاء الادارى وعلى وجه التحديد حكم شركة غاز بوردو الصادرة فى ٢٤ مارس سنة ١٩١٦ • ويفسر مبدأ استمرار سير المرافق العامة وجود قواعد وجزاءات خاصة لتنفيذ العقود وعدم جواز استعمال التهديدلت المالية ضد المرافق التى تدار بطريق الالتزام •

٣ ــ نظرية الموظفين الفعليين :

الاصل أن من ينتحل صفة الموظف العمومى يعتبر مرتكبا لجريمة معاقبا عليها (المادتان ١٥٥ ، ١٥٦ من قانون العقوبات) • ولكن قد تطرأ ظروف كحرب أو ثورة تجعل من المستحيل على الموظفين القيام بعملهم فيتطوع فرد لا صلة له بالمرفق بأداء عمل الموظف • واعمالا لمبدأ استمرار سير المرافق العامة ابتدع القضاء نظرية الموظف الفعلى• فيجوز بناء على هذه النظرية أن يختار الاهالى شخصا يعهدون اليه بأداء الوظيفة أو يتطوع شخص بالعمل ويقبله الاهالى ضمنا • وفى هذه الحالة تعتبر تصرفات الموظف الفعلى تصرفات مشروعة لستنادا الى مبدأ استمرار سير المرافق العامة •

وقد امتد تطبيق نظرية الموظف الفعلى الى مجال آخر أقره الفقه والقضاء فى مصر وفرنسا ، ونعنى به الاعتراف بمشروعية الاعمال الصادرة عن موظف لم يعين بطريقة سليمة أى يشوب تعيينه أو اختصاصه

عيب خفى يصعب على الجمهور اكتشافه . اذ تعتبر تصرفات هذا الموظف رغم عدم صدورها من موظف مختص قانونا تصرفات مشروعة ، لضمان استمرار سير المرافق العامة .

ثانيا : مبدأ قابلية المرفق العام للتطوير طبقا لمقتضيات المصلحة العامة

ان أى مؤسسة يقع على عاتقها التكيف مع الظروف ومسايرة التطور، بل ان من واجب القائمين على المؤسسات أن يتنبأوا بما يمكن أن يحدث فى المستقبل ويحاولوا مواجهته بالتخطيط والاستعداد له .

ويترتب على ذلك أن يكون للقائمين على المرفق العام حق تعديل النظام القانونى للمرفق العام سواء فيما يتعلق بنظام المرفق وطريقة تسييره أو بالخدمة التى يؤديها أو بنظام العاملين بالمرفق . ولا يجوز للموظف أو للمتعاقد أو للمستفيد من المرفق الاعتراض على التعديل أو التطور بحجة أن له حقا مكتسبا .

والقضاء الادارى مستقر فى مصر وفى فرنسا على الاعتراف بحق الادارة فى اجراء التعديلات التى تراها لازمة لتطوير المرفق العام[1] .

ثالثا : مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة

تعتبر المساواة أحد المبادىء العامة للقانون التى تسرى دون حاجة الى النص عليها ومع ذلك تحرص الدساتير الحديثة على النص على المساواة ومن ذلك نص المادة ٤٠ من دستور سنة ١٩٧١ المصرى التى تقرر أن المواطنين لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الاصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

---

(١) عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٤٤٠ .

وللمساواة تطبيقات عديدة منها المساواة أمام القانون والمساواة أمام القضاء . والمساواة فى أداء الواجبات كالخدمة العسكرية والاجتماعية ودفع الضرائب والرسوم ، والمساواة فى التوظف ، والمساواة فى الانتفاع بالمرافق العامة .

ولا يتنافى مبدأ المساواة أمام المرافق العامة مع وضع شروط للاستفادة من خدمات مرفق ما كاشتراط دفع مبلغ من المال أو استيفاء شروط معينة من حيث السن أو الكفاءة . فمن الجائز تقييد القبول فى المدارس ببلوغ سن معين وتقييد القبول فى كليات الجامعات بشرط الحصول على مجموع معين فى الثانوية العامة ولا يعتبر هذا خرقا لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة . ذلك أن المساواة فى هذه الحالة تكون متحققة بين جميع من يستوفون الشروط المنصوص عليها فى القانون .

ويلاحظ أن المساواة القانونية لا تعنى الاستجابة لأى طلب يتقدم به كل من يريد الاستفادة من المرفق العام . فالمرفق العام له طاقة تحده من الناحية الواقعية مما يجعل المساواة مرهونة بحدود طاقة المرفق . ولذا فان المساواة التى تتحقق هى مساواة نسبية وليست مساواة مطلقة . خاصة فى الظروف السكانية الحالية حيث يشتد الضغط على المرافق بحيث يستحيل عليها الاستجابة لكل طالب يقدم اليها .

الفصل الرابع

انواع المرافق العامة

يمكن تصنيف المرافق العامة عدة تصنيفات تبعا للاساس الذى يعتمد عليه للتصنيف • فيمكن تصنيف المرافق من حيث طبيعة النشاط الذى تقوم به الى مرافق ادارية ومرافق اقتصادية ومرافق مهنية • كما يمكن تصنيف المرافق من حيث مدى امتداد نشاطها الى مرافق قومية ومرافق محلية • ومن حيث تمتع المرافق بالشخصية المعنوية المستقلة يمكن تصنيف المرافق الى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية •

المبحث الاول

المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية والمرافق النقابية

كان نشاط الادارة فى ظل الدولة الليبرالية التقليدية محصورا فى آداء مهام رئيسية هى المتعلقة بالقضاء والدفاع والأمن الدلخلى • ولكن الافكار الاشتراكية أدت الى تعديل مفاهيم المذهب الفردى للحر ، وعدم ترك النشاط الاقتصادى كلية للافراد نظرا لما ترتب على هذا الاطلاق من فوضى اقتصادية وسوء توزيع الدخل مما أدى الى حدوث الازمة الاقتصادية العالمية سنة ١٩٢٩ •

وكان أهم مظاهر تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية التخطيط ، ومحاولة تفادى الازمات الاقتصادية بالاجراءات اللازمة ، والقيام بكثير من الانشطة التجارية والصناعية ، والاهتمام بالرعاية الاجتماعية للطبقات العاملة ، وفضلا عن ذلك فقد عمدت الدولة الى تنظيم المهن عن طريق النقابات التى تعتبر مرافق عامة مهنية •

وهكذا أصبح من الممكن التمييز بين ثلاثة أنواع من المرافق العامة :

١ ـ المرافق الادارية •

٢ ـ المرافق الاقتصادية •

٣ ـ المرافق المهنية •

١ ـ المرافق العامة الادارية : Les services publics administratifs

يندرج تحت المرافق العامة الادارية جميع المرافق التى تـؤدى خدمات تعتبر من صميم وظيفة الدولة ولا يمكن أن يقوم بها الافراد مثل مرفق الدفاع والبوليس والقضاء والاوقاف والطرق والكبارى والصرف الصـحى ، كمـا تشمل مرافـق تتولى الدولة المهمـة الرئيسية فيمـا يتعلق بها مثل التعليم والصحة ولا يمنع هذا من مساهمة الافراد بنشاطهم فى تشييد المدارس والمستشفيات الخاصة •

وتخضع المرافق العامة الادارية لقواعد القانون العام ، سواء من حيث تعيين الموظفين ومركزهم القانونى ، أو من حيث أموال المرفق العام ، أو من حيث العقود التى تبرمها الادارة ، أو من حيث التعامل مع الجمهور ويترتب على خضـوع المرافق الادارية للقـانون الادارى دخـول المنازعات المتعلقة بها فى اختصاص القضاء الادارى أى مجلس الدولة •

غير أن مبدأ خضوع المرافق الادارية للقانون العام Le droit public لا يحول بين هذه المرافق وبين امكان لجوء هذه المرافق لقواعد القانون المدنى وذلك فى حالات قليلة ويكون هذا على سبيل الاستثناء • فاذا كان الاصل أن تلجأ المرافق الادارية الى أساليب القانون العام وهى القرار الادارى والعقد الادارى ، فانها أحيانا يمكن أن تبرم عقودا مدنية اذا رأت مصلحة فى ذلك •

٢ ـ المرافق الاقتصادية : Les services publics économiques

المرافق الاقتصادية تشمل المرافق التجارية والصناعية • وقد ظهر فى سنة ١٩٥٦ مرافق سميت بالمرافق الاجتماعية الى جانب المرافـق التجارية والصناعية •

وتقوم المرافق التجارية والصناعية بأنشطة شبيهة بنشاط الافراد العاديين مثل النقل والبريد وتوزيع المياه والغاز والسينما والمسرح والمجمعات الاستهلاكية التى تقوم ببيع المواد الغذائية والمحال التى تقوم بالاتجار فى كافة السلع ، والمصانع المختلفة ... الخ .

وعادة ما تترك الدولة للافراد حرية القيام بنفس الانشطة الاقتصادية التجارية والصناعية التى تقوم بها . وينشأ عن هذا نوع من التنافس بين القطاع العام والقطاع الخاص . وهذا التنافس غالبا ما يكون لصالح المستهلكين لانه يحفز على الارتفاع بمستوى الانتاج والتسابق على اجتذاب المستهلكين بخفض الاسعار وتحسين المعاملة .

غير أنه تبين أن القطاع العام لا يصمد أمام منافسه القطاع الخاص نظرا لكثرة القيود وتعقد الاجراءات وارتفاع التكاليف فى القطاع العلم . لذا اتجه القضاء والفقه منذ أوائل القرن العشرين الى تحرير المرافق العامة التجارية والصناعية من الالتزام بوسائل القانون العام . لكى تتمكن من الصمود فى وجه القطاع الخاص .

وللتمييز بين المرافق العامة الادارية والمرافق العامة التجارية والصناعية اقترحت عدة معايير ، أهمها :

(أ) معيار القانون الذى يخضع له المرفق : يعتمد هذا المعيار فى تحديد طبيعة المرفق على القانون المطبق ، فاذا كان القانون المطبق هو القانون الخاص فان المرفق يعتبر مرفقا تجاريا أو صناعيا ، أما اذا كان القانون المطبق على المرفق هو القانون الادارى فالمرفق مرفق عام ادارى .

(ب) معيار الغرض الاساسى للمرفق : يعتمد هذا المعيار على الغرض الاساسى من انشاء المرفق فلو كان الغرض الاساسى هو تحقيق ربح فالمرفق اقتصادى تجارى أو صناعى ، أما لو كان الغرض الاساسى من المرفق تقديم خدمة للجمهور دون نظر للربح الاقتصادى فان المرفق يعتبر مرفقا اداريا .

(جـ) معيار طبيعة النشاط الذى يزاوله المرفق : يعتمد هذا المعيار على دارسة طبيعة نشاط المرفق فاذا كان ما يزاوله المرفق العام يعتبر وفقا لمبادىء القانون التجارى عملا تجاريا فان المرفق يعتبر اقتصاديا ، أما اذا كان من غير الممكن تكييف النشاط بأنه عمل تجارى فالمرفق مرفق ادارى •

ويستعين القضاء بالمعايير الثلاثة فى تكييف طبيعة المرفق العام ، ومن ثم فى تحديد القانون الواجب التطبيق وجهة القضاء المختصة •

٣ ــ المرافق المهنية والنقابية :

Les services publics de discipline professionnelle :

تتخذ المرافق المهنية شكل نقابات يشرف عليها مجلس ادارة منتخب من أعضاء النقابة • وتتميز النقابات المهنية بأن الانضمام اليها اجبارى لمزاولة المهنة مثل نقابة الاطباء ونقابة الصيادلة ونقابة المحامين •• الخ ، وهى بهذا تختلف عن النقابات العمالية التى يكون الانضمام اليها اختياريا • وتشرف النقابة المهنية على تنظيم مزاولة المهنة • كما أن النقابة المهنية تعتبر ممثلة للمهنة سواء فى مواجهة الدولة أو الهيئات العامة أو الغير •

وحتى تتمكن النقابات من أداء المهام السابقة يمنحها القانون سلطات تستطيع بمقتضاه اصدار قرارات لائحية أو فردية ملزمة للاعضاء • وهذه السلطات التى تعتبر من صميم امتيازات السلطة العامة تجعل النقابات المهنية خاضعة للقانون العام • وأهم مظاهر هذه السلطات : حق النقابة فى وضع القواعد اللازمة لممارسة المهنة ، وحق النقابة فى مراقبة القيد فى الجدول ، وحق اصدار قرارات تأديبية ضد الاعضاء الذين يرتكبون مخالفات تأديبية •

وفيما عدا هذه السلطات الاستثنائية التى تتمتع بها النقابات المهنية تخضع هذه النقابات المهنية لقواعد القانون الخاص من ذلك لستغلال أموال النقابة ومعاونة الاعضاء وقواعد معاملتهم بعد التقاعد أو عند المرض أو العجز •

المبحث الثـانى

المرافق القومية والمرافق المحلية

المرافق القومية هى المرافق التى تؤدى خدمات تمتد لتشمل اقليم الدولة بأكمله • ويشرف على المرافق القومية الاجهزة المركزية فى الدولة أى مجلس الوزراء والوزارات •

أما المرافق المحليـــة فهى المرافق التى يقتصر نشــاطها على اقليم معين كمحافظة أو مدينة أو حى أو قرية • وتتولى الوحدات المحليـــة الاشراف على المرافق المحلية وادارتها وتطويرها • وحكمة ترك شئون المرافق المحلية للوحدات المحلية هو أن كل وحدة محلية لها احتياجاتها التى تختلف عن احتياجات الوحدات الاخرى تبعا لاختلاف الظــروف الجغرافية والسكانية والطبيعية باختلاف المناطق المختلفة • لذا فمن الاوفق أن تترك المرافق المحلية للوحدات المحلية لأنها أدرى بظــروف المنطقة واحتياجاتها •

وفى ظل قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ لم تكن المحافظات تدير الا المرافق التى تعهد اليها الحكومة بادارتها وفقا لتعليماتها فى هذا الشأن •

ثم خطا قانون نظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ خطوة عندما نص فى المادة الثانية منه على أن تتولى وحدات الحكم المحلى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية •

وفى ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلى المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تتولى وحدات الحكم المحلى ، فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة ، انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها • كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها

جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وعلى أساس هذا النص التشريعى أصبحت القاعدة العامة أن المرافق العامة محلية ، ولا يعتبر المرفق قوميا الا فى حالتين : حالة صدور قرار جمهورى باعتبار المرفق العام مرفقا قوميا ، وحالة صدور قرار من رئيس الجمهورية باعتبار المرفق ذا طبيعة خاصة .

وتطبيقا لهذه المبادىء صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩١٨ لسنة ١٩٨٣ ، بناء على التفويض بالاختصاصات وفقا للقرار الجمهورى رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٢ ، باعتبار مجرى نهر النيل مرفقا ذا طبيعة خاصة ، وتتولى وزارة الرى الاشراف عليه .

ولتحديد طبيعة المرفق وكونه قوميا أو محليا أهمية فيما يتعلق بتحديد المسئول عن سير المرفق وفى تحديد الشخص الذى ترفع عليه دعوى الالغاء أو التعويض اذا ثار نزاع مع المرفق . فاذا كان المرفق قوميا ترفع الدعوى على مجلس الوزراء أو على الوزارة التى يتبعها المرفق ، بينما ترفع الدعوى على الوحدات المحلية فى حالة المرفق العام المحلى .

وقد صدرت من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فتوى فى ١٤/١١/١٩٨٢ بشأن خلاف بين وزارة الاسكان ومحافظة القاهرة حول أحقية كل منهما فى الحصول على ايرادات اتاوة الاراضى وألعاب الميسر بمنطقة المقطم . وكانت الجمعية العمومية قد أصدرت فتوى فى ظل القوانين السابقة بتاريخ ١٥ نوفمبر سنة ١٩٧٢ اعتبرت فيها مرفق ادارة منطقة المقطم مرفقا قوميا وبالتالى ذهبت الى أحقية وزارة الاسكان فى الحصول على هذه الايرادات فى ظل قوانين الادارة المحلية المعمول بها آنذاك .

ولكن عندما ثار الخلاف مرة أخرى بعد صدور قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وعرض على الجمعية العمومية انتهت الى أن مفاد نصوص القانون الجديد ولائحته التنفيذية أن المشرع جعل لوحدات الحكم المحلى الحق فى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما نقل اليها ما تمارسه الوزارات فعلا بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو المرافق ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية •

وانتهت الجمعية العمومية فى فتواها الى أن وزارة الاسكان قد خولت محافظة القاهرة ممارسة الاختصاص فى الاشراف على استغلال منطقة المقطم ؛ ومن ثم فان هذا الاختصاص أصبح من اختصاصات المحافظة ؛ وليس لوزارة الاسكان بعد أن تخلت عن الاشراف على استغلال منطقة المقطم الاستناد الى أنه مرفق قومى ، وبالتالى فان محافظة القاهرة هى صاحبة الحق فى الحصول على ايرادات الاتاوة على مبيعات الاراضى وألعاب الميسر بمدينة المقطم •

المبحث الثالث

المرافق التى تتمتع بشخصية معنوية والمرافق التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية

أغلب المرافق العامة عند انشائها يتم الحاقها بأحد الاشخاص العامة المعنوية لتتولى الاشراف عليها وتكون مسئولة عنها . فاذا كان المرفق قوميا ألحق بوزارة أو بمجلس الوزراء أما اذا كان المرفق محليا فانه يلحق بالمحافظة أو المدينة أو الحى أو القرية . وفى هذه الحالة لا تكون للمرفق العام شخصية معنوية مستقلة ، وانما يعتبر تابعا للشخص المعنوى العام الذى ألحق به . والقاعدة أن يلحق المرفق القومى بالوزارة التى ينتمى اليها نشاط المرفق . ولكن قد يثور خلاف بين وزارتين حول تبعية مرفق فتتنازع الوزاراتان تبعية المرفق . ويتم حل النزاع فى هذه الحالة باتفاق الوزراء المختصين أو بقرار من رئيس الجمهورية أو بفتوى من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

والى جانب المرافق التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، توجد مرافق عامة تمنح بمقتضى قرار انشائها الشخصية المعنوية المستقلة ، وكانت هذه المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة تسمى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة Etablissements publics ثم ألغيت المؤسسات العامة سنة ١٩٧٥ ، فلم يبق من المرافق التى تتمتع بالشخصية المعنوية الا الهيئات العامة . ولقد كان قانون ٦٠ لسنة ١٩٦٣ يضع معيارا للتمييز بين المؤسسة العامة والهيئة العامة : الهيئة العامة هى شخص اعتبارى ينشأ لادارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، أما المؤسسة العامة فهى شخص اعتبارى يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا[١] .

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا : حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، ١٩٧٠ ، ص ٥٣ .

الفصل الخامس

هل الوزارات مرافق عامـة ؟

ان أى دولة معرضة لأن تثور فيها مشاكل يتعين على السلطات الحاكمة مواجهتها • وفى المجتمعات البدائية كلما تثور مشكلة يحاول القائمون على السلطة اتخاذ الاجراءات اللازمة بصدد كل مشكلة على حدة • غير أن هذا الحل البدائى أصبح لا يتلاءم مع متطلبات العصر الحديث ، كما أنه غير فعال • ولذا فان الدول الحديثة تنشىء مؤسسات متخصصة فى كل مجال من المجالات وهذه المؤسسات هى الوزارات المختلفة التى يتكاثر عددها يوما بعد يوم لتغطى كافة المجالات التى تتعهد الدولة بالقيام بها •

فالوزارات هى أقسام ادارية رئيسية فى الدولة تنشأ لتتولى قدرا معينا من اختصاصات الدولة• وهى مؤسسات لها طابع الدوام والاستمرار بصرف النظر عن الاشخاص القائمين عليها •

ويثور التساؤل هل الوزارات تعتبر مرافق عامة ؟ أم أنها لا تعتبر مرافق عامة استنادا الى أنها لا تؤدى خدمة محددة للجمهور ؟ وقـد استطعنا أن نستخلص رأيين فى الاجابة على هذا السؤال :

الرأى الاول : مؤداه أن الوزارات تعتبر مرافق عامة بالمعنى العضوى فقط ،لأن كل وزارة تنشأ تتكون من أدوات ومهمات وأموال ترصد لتحقيق الهدف المحدد للوزارة وعمال يقومون بالعمل داخل نطاق الوزارة لتحقيق رسالتها • ومن هنا تبدو الوزارة فى صورتها الحقيقية بوصفها منظمة أو هيئة عامة هدفها تحقيق غرض من أغراض الدولة • ونظرا لأن المرفق العضوى منظمة أو جهاز ادارى يتولى ادارة نشاط مرفقى فان الوزارات تعتبر لذلك مرافق عضوية تتوافر لها كل عناصر المرافـق العضوية • (الدكتور محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق ، ص ٤٧) •

الرأى الثانى : مؤداه أن الوزارات تعتبر مرافق عامة بالمعنى العضوى وبالمعنى المادى لأن الوزارات تؤدى خدمة هدفها النفع العام وهو الاشراف على مجموعة من المرافق المتصلة بكل وزارة . وعملية الاشراف ضرورية لضمان حسن سير المرافق العامة .

ونحن نعتقد أن الرأى الاول الذى يرى الوزارات مرافق بالمعنى العضوى فقط من شأنه أن يؤدى بنا الى نفى صفة المرفق العام عن الوزارات لأننا أوضحنا أن الغلبة للمفهوم المادى فى مجال التعرف على المرفق العام . ولذا فاننا نميل الى الرأى الثانى الذى يرى أن الوزارات مرافق بالمفهوم المادى والمفهوم العضوى معا .

الفصل السادس

طرق ادارة المرافق العامة

تختلف طرق ادارة المرافق العامة باختلاف نوعها وباختلاف طبيعة النشاط الذى يقوم به المرفق • وفى اختيار الطريقة المناسبة لادارة مرفق معين تراعى اعتبارات مختلفة سياسية واجتماعية واقتصادية وفنية •

والمرافق العامة تتفاوت أهميتها بالنسبة للدولة فمنها ما هو جوهرى ويشمل اقليم الدولة كله ومثال ذلك مرفق الجيش ومرفق البوليس ومرفق البريد ••• الخ ، ومنها ما هو أقل أهمية مثل توريد المياه والكهرباء ••• الخ ، ومنها مرافق تقوم بنشاط اقتصادى وتجارى هدفها الاساسى هو تحقيق الربح • ولذا فان المرافق الادارية تتبع فى ادارتها الاساليب الادارية البحته والمرافق الاقتصادية تتبع فيها أساليب يغلب عليها نظام القانون الخاص •

وتختلف طرق ادارة المرافق العامة باختلاف مدى تدخل الدولة فى ادارة المرفق ، اذ قد يكون تدخلها كبيرا وشاملا لجميع النواحى كما فى طريقة الاستغلال المباشر La régie directe ، وقد يكون تدخل الدولة محدودا كما فى طريقة الالتزام La concesion de Service Public. وقد يكون تدخلها وسطا بين الطريقتين •

ومن ثم يمكننا أن نقول أن طرق ادارة المرافق العامة تتدرج من حيث مدى هيمنة الدولة عليها • فتوجد مرافق تقوم الدولة بادارتها اما بالطريقة المعروفة بالاستغلال المباشر La Régie directe واما عن طريق هيئات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية Les établisissements publics وبقابل طريقة الادارة المباشرة عن طريق الدولة أو احدى هيئاتها طريقة

أخرى يتولى فيها الافراد ادارة المرفق العام وهذه الطريقة هى طريقة الالتزام وهو بدوره يتفرع الى الترخيص بالالتزام وعقد الالتزام .

وبين هذين الاسلوبين توجد أساليب ادارة مشتركة يساهم فيها الادارة والافراد معا بدرجات متفاوته فى تسيير المرفق العام وهذه الطرق المشتركة تشمل أساسا شكلين : مشاطرة الاستغلال La régie intéressée والاقتصاد المختلط I.'économie mixte.

ونحن لا نعتقد أن التأميم يعتبر وسيلة من وسائل ادارة المرافق العامة اذ أن التأميم فى جوهره هو نقل ملكية مشروع من القطاع الخاص الى القطاع العام لكى يعتبر مرفقا عاما ، يدار بعد عملية التأميم باحدى الطرق التى أشرنا اليها .

وترتيبا على ما تقدم يمكن أن نرسم الصورة التالية لمنحنى تدرج هيمنة الادارة على المرفق العام :

منحنى التدرج

١ ــ ادارة المرافق بواسطة الدولة
(أ) الاستغلال المباشر
(ب) الهيئات العامة

٢ ــ الاساليب المشتركة لادارة المرافق
(أ) مشاطرة الاستغلال
(ب) الاقتصاد المختلط

٣ ــ ادارة المرافق بواسطة اشخاص القانون الخاص
(أ) تراخيص ادارة المرافق (بقرار ادارى)
(ب) التزام المرفق العام (عقد ادارى)

المبحث الاول

الريجى المباشر

الادارة المباشرة

La Régie Directe

يطلق اسم الريجى La Régie على طريقة ادارة مرفق من المرافق عندما تقوم الدولة ذاتها بادارة المرفق بحيث تضع بين يديها وعلى عاتقها مهمة تسيير المرفق باموالها وبواسطة موظفيها وباستخدام القانون العام • وتدار بهذه الطريقة كافة المرافق الادارية فى الوقت الحالى • وتفضل الدولة اللجوء الى هذه الطريقة اما لأن الافراد لا يقبلون على ادارة مثل هذه المرافق لانها لا تدر عليهم ربحا . واما لأن المرفق على درجة من الاهمية فتحرص الدولة على القيام بادارة هذا المرفق مستبعدة الافراد •

وهذه الطريقة ليست قاصرة على ادارة المرافق الادارية بل أنها قد استعملت فى ادارة بعض المرافق الصناعية والتجارية • ومنها على سبيل المثال فى مصر مرافق السكك الحديدية والتليفون والتلغراف فى الفترة السابقة على تحولها الى مؤسسات وهيئات عامة • كما توسعت الاشخاص الادارية المحلية فى اللجوء الى هذه الطريقة لادارة المرافق الاقتصادية • وقد انتشرت هذه الطريقة فى كثير من البلدان وخاصة انجلترا وفرنسا •

وتخضع المرافق التى تدار بهذه الطريقة ـ سواء كانت مرافق ادارية أو اقتصادية ـ لقواعد القانون الادارى ، فموظفوها موظفون عموميون يعينون مباشرة عن طريق الدولة أو عن طريق الشخص العام الذى يرتبط به المرفق ، ويخضعون فى تعيينهم وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم لقواعد القانون الادارى كما أن اموال هذه المرافق هى اموال الدولة سواء كانت اموالا عامة للدولة أو اموالا خاصة لها ، كما

تخضع لقواعد المالية العامة من حيث اضافة ايراداتها الى ايرادات الدولة دون أن تستطيع الاحتفاظ بجزء من هذه الايرادات لنفسها واخيرا تخضع هذه المرافق للقواعد التى تحكم الميزانيـــة من حيث سنويتها ووحدتها وعموميتها .

غير أن المرفق فى نهاية الامر يخضع للوزير مما يحول بينه وبين وضع سياسة عامة أو برنامج محدد يقوم على تنفيذه ومن هنا وجه النقد الى هذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة .

وتخلص هذه الانتقادات فى أن الادارة القائمة على ادارة المرفق مقيده بكثير من القواعد القانونية التى تحد من نشاطها . كما أن موظفى هذه المرافق يتبعون الروتين الحـــكومى ويحجمون عن الابتكار خشية التعرض للمساءلة ، اذ الاعتبار الهام فى ترقيتهم يستند الى الاقدمية أكثر من استناده الى التجديد والابتكار ومن ثم سيستوى فى النهاية الموظف المجدد مع الموظف غير المجدد . ثم ان الاجراءات المشددة التى تخضع لها الادارة فى انفاق الاموال تعوق المرفق عن التقدم . وأخيرا تخضع المرافق الاقتصادية للاهواء السياسية والتيارات الحزبية .

ونظرا لهذه العيوب التى تشوب طريقة الادلرة أو الاستغلال المباشر فقد ظهرت الطرق الاخرى للادارة التى تخفف من عبء التدخل المباشر للدولة ، وذلك كطريقة الادارة غير المباشرة والاقتصاد المختلط[1] .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ـــ الكتاب الثانى ـــ نظرية المرفق العام وعمال الادارة ، ١٩٧٩ ، دار الفكر العربى ، ص ٦٠ ـــ ٦١ . الدكتور عثمان خليل ، القانون الادارى ، ١٩٥٧ ، مكتبة الانجلو المصرية ، ص ٤٤٦ .

المبحث الثانى

الهيئات العــامة

Les établissements publics

الهيئة العامة أو (المؤسسة العامة) هى اكثر الوسائل المتبعة فى الوقت الحالى فى ادارة المرافق العامة بالطريق الادارى • وقد انتشرت هذه الطريقة بصفة خاصة عقب الحرب العالمية الثانية ، وقد شهدت مصر تطورا ملحوظا فى تبنى هذه الوسيلة من وسائل ادارة المرافق العامة عن طريق الادارة ذاتها •

ونظرا لما لحق هذه الطريقة فى مصر من تطورلت فانه يتعين أن نتناولها بالدراسة بشىء من التفصيل الذى يسمح بابراز احكامها العامة والتطورات التشريعية المتعلقة بها •

الفــرع الاول

المبادىء الاساسية للهيئات العامة

الهيئة العامة هى وسيلة من وسائل ادارة المرافق العامة عنطريق منظمة عامة مع منح هذه المنظمة الشخصية الاعتبارية •

وعلى ذلك فان ما يميز هذه الطريقة عن طريق الاستغلال المباشر La Régie directe هو أن الهيئة العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية فى حين لا تتمتع مصالح الحكومة الاخرى التى تقوم بالاستغلال المباشر بالشخصية الاعتبارية •

وقد أجمل قسم التشريع بمجلس الدولة الاسس التى تتميز بها الهيئة العامة بقوله : « ان الاسس التى اقيمت عليها فكرة انشاء الهيئات العامة فى تطبيق احكام القانون رقم ٦١ لســنة ١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة تقوم على أن تنفرد شخصية اعتبارية بادارة مرفق عام

متكامل يقوم على ادارته مجلس ادارة يهيمن على الهيئة ويتولى ادارتها وتصريف امورها كوحدة متكاملة وتعتمد قراراته من الوزير المختص بما له من سلطة رئاسية ... »[1] .

والقصد من منح الهيئة العامة الشخصية الاعتبارية هو لتاحة الفرصة أمامها لتحظى بقدر كبير من الاستقلال تستطيع من خلاله العمل على تحقيق اهدافها . ولذلك يطلق الفقهاء على المرافق العامة التى تدار بطريق الهيئة العامة اصطلاح « اللامركزية المرفقية » على نمط « اللامركزية الادارية » نظرا لما تتمتع به هذه المرافق من استقلال .

ويترتب على الاعتراف للهيئة العامة بالشخصية الاعتبارية عدة نتائج هامة :

- أن يكون للهيئة العامة ميزانية خاصة مستقلة ، بحيث تستقل بايراداتها ومصروفاتها عن ميزانية الدولة .

- أن يكون موظفوها موظفين عموميين تسرى عليهم القوانين المتعلقة بالوظائف العامة ، ما لم ينص القرار الصادر بانشاء الهيئة العامة على غير ذلك .

- أن يكون للهيئة العامة صفة قضائية ، فيمكن أن ترفع الدعاوى على الغير أو أن تقام عليها الدعاوى ، ويمثلها أمام القضاء رئيس مجلس ادارتها .

- يجوز للهيئة أن تتعاقد مع الغير وأن تجرى جميع التصرفات والاعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذى انشئت من اجله .

- تعتبر اموال الهيئات العامة اموالا عامة ، وتجرى عليها القواعد والاحكام المتعلقة بالاموال العامة .

---

(١) ملف رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٢ - جلسة ١٩٧٣/٢١٤ .

غير أن هناك قيدين يحدان من استقلال الهيئة العامة :

القيد الاول : هو قيد التخصص ، أى تقيد الهيئة العامة بالغرض الذى انشئت من أجله . ذلك أن كل قرار جمهورى يصدر بانشاء هيئة عامة فانه يحدد لها غرضا من الاغراض التى تقوم على تحقيقها وعندئذ لا يكون للهيئة العامة حق فى الخروج على هذا الغرض أو الهدف . ويترتب على ذلك أنه يحظر على الهيئة العامة قبول الهدايا والتبرعات التى تتنافى وهدف الهيئة العامة .

القيد الثانى : أن هذه الهيئات العامة تخضع فى ممارستها لنشاطها للوصاية الادارية من قبل الادارة العامة . فاستقلال الهيئة العامة اذن ليس مطلقا . والرقابة على النشاط ضرورية للتحقق من عدم الخروج على الهدف المخصص .

والمرافق التى تقوم على ادارتها الهيئات العامة تأخذ أحد شكلين من حيث القدم والحداثة فى نشأتها : فاما أن يتم منح الشخصية الاعتبارية لمرفق قائم بالفعل : مثلما حدث بالنسبة لمرفق دار الكتب المصرية ومرفق السكك الحديدية ومرفق البريد ... الخ . واما أن يتعاصر منح الشخصية المعنوية مع انشاء المرفق وذلك فى القرار الصادر بانشاء الهيئة العامة .

وتزول الهيئات العامة بأحدى الطرق الثلاثة الآتية : الطريقة الاولى بسحب الشخصية الاعتبارية للمرفق العام ، وعندئذ يعود المرفق الى حالته السابقة واحدا من المرافق العامة التى لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية . والطريقة الثانية بأن يصدر قرار ادارى بالغاء المرفق للاستغناء عنه . والطريقة الثالثة باندماج الهيئة العامة فى هيئة عامة اخرى تمارس نشاطا مماثلا فى مجمله أو فى جزء منه للنشاط الذى كانت تمارسه الهيئة المندمجة .

الفرع الثانى.

التطور التشريعى للمؤسسات العامة
والهيئات العـامة

عرفت مصر لأول مـرة اسلوب ادارة المرافق العامـة عن طريق المؤسسات العامة فى ظل حكومة الثورة . وقد تناولت التشريعات فكرة المؤسسة العامة بالانشاء والتنظيم منذ سنة ١٩٥٧ ، ثم طورت التشريعات فكرة المؤسسة العامة فأدخلت عليها الكثير من التعديلات . وخلال هذه التعديلات المتلاحقة أخذت فكرة الهيئة العامة مدلولا مغايرا للمؤسسة العامة ثم امتد هذا التطور الى حد الاستغناء عن المؤسسات العامة والغائها فى سنة ١٩٧٥ والابقاء على الهيئات العامة .

والواقع أن هذا التطور الذى لحق فكرة المؤسسة العامة والهيئة العامة يعكس الاتجاه الاقتصادى والاجتماعى والسياسى الذى كانت تتجه اليه الدولة المصرية فى كل مرحلة من مراحل التطور ، فمن المعلوم أنه فى عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر كانت الدولة تتجه نحو الاشتراكية والمعسكر الشرقى وما يؤدى اليه ذلك من هيمنة الدولة على النشـاط الاقتصادى وقيامها بالدور الرئيسى فيه . أما فى عهد الرئيس الراحل محمد أنور السادات فقد اتجهت الدولة نحو المعسكر الغربى والاقتصاد الحز وما يؤدى اليه ذلك من اطلاق طاقات الافراد وقيامهم بدور أكبر فى ممارسة النشاطين الاقتصادى والتجارى .

ولذا كان من المفيد أن نستعرض التطور التشريعى للمؤسسات العامة والهيئات العامة على النحو التالى :

١ ـ المؤسسات العامة :

كان أول تشريع مصرى ينظم المؤسسات العامة هو التشريع الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون المؤسسات العامة[١] .

---

(١) يلاحظ أن القانون المدنى عند صدوره اكتفى بالاشارة الى المؤسسات العامة فى المادة ٥٢ منه عند الكلام عن الاشخاص الاعتبارية دون أن يتعرض
=

وقد تضمن هذا القانون الاحكام الاساسية للمؤسسات العامة عموما ، ولذلك كان هذا القانون هو القانون العام بالنسبة لجميع المؤسسات العامة .

ومن المسلم به أن اصدار القانون كان يبرز اتساع مجالات تدخل الدولة فى النشاط الفردى ورغبتها فى القيام بمجموعة من الانشطة الاقتصادية والاجتماعية والزراعية والمالية وغيرها ، وهى أنشطة ما كانت تقوم بها الدولة من قبل(١) .

٢ ـ نوعان جديدان من المؤسسات العامة ، المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى والمؤسسات العامة التعاونية : وتدعيما للاتجاه السائد نحو تدخل الدولة فى الانشطة المختلفة سالفة الذكر . صدر قانونان ينظم كل منهما نوعا مختلفا من المؤسسات العامة : القانون الاول هو

=

لاحكامها بالتفصيل الذى تعرض به للمؤسسات الخاصة التى خصص لها المواد من ٦٩ الى ٧٩ ، وقد راعى فى ذلك أن المؤسسات العامة لاتدخل فى نطاق القانون الخاص وقد الغيت تلك المواد بمقتضى القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة الذى عنى بتنظيم كافة القواعد والاحكام الخاصة بالمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ، منعا لما قد يثور من لبس بشأنها ، ولذلك كانت الحاجة ماسة الى وضع تشريع شامل خاص بالمؤسسات العامة يتضمن احكامها الاساسية ، والقواعد العامة التى تسير عليها ، وذلك لانه على الرغم من تباين انواع المؤسسات العامة واختلاف اشكالها ، فان ثمة أوجه شبه مشتركة بينها ، مما يمكن معه استخلاص الاصول المشتركة لها والتى تميزها عن غيرها من المؤسسات والمنشآت العامة او الخاصة .

انظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ .

(١) انظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ حيث جاء بها : « اتسع نشاط الدولة فى مصر فى السنوات الاخيرة وتجاوز نطاق وظيفتها الادارية الاولى فتولت المرافق والمشروعات المختلفة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية او التجارية او الصناعية وذلك تحقيقا للصالح العام وتوفيرا للخير العام للشعب » .

القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ الذى انشأ ما سمى بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى . والقانون الثانى هو القانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ الذى انشأ ما يسمى بالمؤسسات العامة التعاونية[1] .

٣ ــ استعمال عبارة المؤسسة العامة والهيئة العامة على أنهما مترادفان : فى الفترة من سنة ١٩٥٧ حتى سنة ١٩٦٣ كان المشرع يستعمل عبارة مؤسسة عامة وهيئة عامة على أنهما مترادفان ويدلان على معنى واحد . والدليل على ذلك نجده فى نصوص القوانين والقرارات الادارية التنظيمية[2] .

---

(١) هذا القانون هو الذى صدر استنادا اليه القرار الجمهورى رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦١ بانشاء مؤسسة عامة تعاونية تسمى « المؤسسة العامة التعاونية للاسكان » ويختص مجلس ادارة هذه المؤسسة . وفقا لنص المادة الاولى من القرار سالف الذكر ، ضمن ما يختص به بالاشراف على الجمعيات التعاونية للاسكان بما يكفل لها الاستقرار والبعد عن الاستغلال وتوجيه نشاطها فى حدود السياسة العامة للاسكان وكذلك تأسيس جمعيات تعاونية مركزية فى الجهات التى يصدر بتعيينها قرار رئيس مجلس الادارة . ويبين من أحكام قرار رئيس الجمهورية المشار اليه أن صلة المؤسسة المذكورة بالجمعيات التعاونية للاسكان كانت صلة اشراف ورقابة فى المفهوم الذى عناه القانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ . وقد الغى هذا القانون الاخير بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات العامة .

راجع فى تفصيلات التطور التشريعى للجمعيات التعاونية حكم المحكمة الادارية العليا رقم ١٤١٦ لسنة ١٤ق ،جلسة ١٩٧٣/٢/١٧ ، مجموعة المبادىء السنة الثامنة عشرة ، ص ٥٣ وما بعدها .

(٢) فالقانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ ينص فى مادته الاولى على أن : « تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة لشئون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة » .

والقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ ينص فى مادته الاولى على أن : « تنشأ مؤسسة عامة تلحق بوزارة المواصلات وتسمى الهيئة العامة لشئون النقل المائى » .

ثم القرار الجمهورى رقم ٥٧٢ لسنة ١٩٥٩ الذى نص على انشاء الهيئة العامة لتعمير الصحارى . والقرار الجمهورى رقم ١٥١٥ لسنة ١٩٦١ بانشاء المؤسسة العامة لتعمير الصحارى .

راجع الدكتور محمد فؤاد مهنا « حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة » معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٣٩٠هـ ــ ١٩٧٠م ، ص ٥٢ وهامش (١) من ذات الصفحة .

٤ ـ اختلاف مدلول المؤسسة العامة عن مدلول الهيئة العامة ابتداء من سنة ١٩٦٣ : على الرغم من أن اصطلاح المؤسسة العامة واصطلاح الهيئة العامة يقابلان فى اللغة الفرنسية اصطلاح Les etablissemnts Publics دون تفرقة بينهما ، الا أن الشارع المصرى آثر أن يحدد لكل من المؤسسة والهيئة العامة مدلولا مختلفا وتنظيما مغايرا ، ولذلك صدر قانون مستقل ينظم الهيئات العامة وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن الهيئات العامة، وقانون آخر مستقل فى شأن المؤسسات العامة وهو القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ .

وقد اورد المشرع أوجه الاختلاف بين الاصطلاحين السابقين . فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ فى شأن المؤسسات العامة الصادر فى ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٣ وذلك على النحو التالى :

(أ) المؤسسات العامة فى الغالب مرافق عامة اقتصادية أو زراعية أو صناعية أو مالية مما كان يدخل أصلا فى النشاط الخاص ورأت الدولة أن تتولاها بنفسها عن طريق المؤسسات العامة .

فى حين أن الهيئات العامة فى الأغلب الأعم مصالح عامة حكومية منحها المشرع الشخصية الاعتبارية .

(ب) المؤسسة العامة تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا وتمارس هذا النشاط أساسا بواسطة ما تنشئه أو تساهم فيه من شركات مساهمة أو منشآت أو جمعيات تعاونية .

أما الهيئة العامة فتقوم أصلا بخدمة عامة ولا تقوم بنشاط مالى أو تجارى أو زراعى أو صناعى فالأصل أن الخدمات العامة كانت تقوم بها الدولة الا أنه رؤى فى النظام الاشتراكى أن يعهد ببعضها الى هيئة مستقلة لما يمتاز به هذا النظام من مرونة فى الادارة .

والعبرة هنا بالغرض الاساسى للهيئة .

فحيث يكون الغرض الاساسى خدمة عامة نكون بصدد هيئة عامة حتى ولو كانت الخدمة التى تؤديها الهيئة ذات طبيعة تجارية •

(ج) المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة وتوضع على نمط ميزانيات المشروعات التجارية وأرباح المؤسسة العامة بحسب الاصل تؤول اليها ، كما تواجه المؤسسة العجز أو الخسارة أصلا عن طريق ما تعقده من قروض•

أما الهيئات العامة ، وان كانت لها ميزانية خاصة ، الا أنها تلحق بميزانية الدولة وتجرى عليها أحكامها وتتحمل الدولة عجزها ويؤول لميزانية الدولة ما قد تحققه من أرباح •

(د) تختلف رقابة الدولة على الهيئات العامة عنها فى المؤسسات العامة فهى أكثر اتساعا فى الهيئات العامة ، وهذا أمر يستوجبه طبيعة نشاط الهيئة واختلافه عن نشاط المؤسسة •

فالهيئة العامة اما أن تكون مصلحة عامة حكومية رأت الدولة ادارتها عن طريق هيئة عامة للخروج بالمرفق عن الروتين الحكومى ، واما أن تنشئها الدولة بداءة لادارة مرفق من مرافق الخدمات العامة وهى فى الحالين وثيقة الصلة بالحكومة وما تصدره من قرارات تكون متعلقة بمرفق واحد تديره هى بنفسها مباشرة واخضاع هذه القرارات لتصديق الجهة الادارية — وهو الغالب — فيه الرقابة الكافية ، فى حين أن المؤسسات العامة تقوم أصلا بالاشراف على شركات مساهمة أو جمعيات تعاونية فهى حسب الاصل لا تدير بنفسها بل عن طريق هذه الشركات والجمعيات ولكل منها شخصيتها وكيانها المستقل ولها حرية العمل تحت توجيه وارشاد المؤسسة ولا تخضع قرارات هذه الشركات أو الجمعيات لاعتماد المؤسسة الا فى مسائل محدودة مثل تلك التى تمس السياسة العامة أو التخطيط أو التنسيق أو ما شابه ذلك[1] •

وقرارات المؤسسة وان كانت هى بدورها تخضع — وفقا للوضع القائم — لاعتماد الجهة الادارية المختصة الا أنه لما كانت المؤسسة لا تدير بنفسها ، واشرافها على شركاتها وجمعياتها فى حدود الاطار السابق ايضاحه ، فان

(١) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ •

النتيجة التبعية لذلك هى أن رقابة الدولة على المرفق الذى تقوم عليه المؤسسة أقل من رقابتها على المرفق الذى تقوم عليه الهيئة .

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا أن نستخلص تعريفا للمؤسسة العامة والهيئة العامة .

فالمؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام يمارس نشاطا صناعيا أو تجارياً أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا ولها ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية .

أما الهيئة العامة فهى شخص ادارى عام يدير مرفقا يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ويكون لها الشخصية الاعتبارية ولها ميزانية خاصة بها تعد على نمط ميزانية الدولة وتلحق بميزانية الجهة الادارية التابعة لها .

٥ ــ القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ فى شأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام :

وفى مرحلة لاحقة رغب المشرع فى تدعيم طريقة ادارة المرافق العامة باسلوب المؤسسة العامة . فأصدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام(١) . وقد هدف هذا التشريع الى تحقيق دفعة قوية فى الانتاج ــ على حد تعبير مذكرته الايضاحية ــ وذلك عن طريق تحديد الاختصاصات والمسئوليات تحديدا واضحا ، والعمل على تبسيط الاجراءات داخل القطاع العام واتباع الاسلوب اللامركزى فى الادارة ، واخيرا توضيح دور المؤسسة العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها فى تنمية الاقتصاد القومى .

٦ ــ القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ فى شأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام .

---

(١) الغيت المادة التاسعة من هذا القانون « القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ » .

وبتاريخ ٢٣ من سبتمبر سنة ١٩٧١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الذى الغى فى مادته الثانية القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ •

٧ ــ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الخاص ببعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام وبالغاء المؤسسات العامة :

كان القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ ــ شأنه فى ذلك شأن القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ ــ يتضمن كتابين : كتابا يضم مجموعة القواعد التى تحكم المؤسسات العامة وكتابا يضم مجموعة القواعد التى تحكم شركات القطاع العام • فجاء القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ المنشور فى الجريدة الرسمية فى ١٨/٩/١٩٧٥ والغى فى مادته الاولى فقرة ثانية ، الكتاب الاول الخاص بالمؤسسات العامة من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ . وابقى المشرع على الكتاب الثانى الخاص بشركات القطاع العام • ثم نص المشرع فى المادة الثامنة مــن القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ سالف الذكر (المعدله بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٦ بتعديل بعض احكام القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام) على أن « تلغى المؤسسات العامة التى لا تمارس نشاطا بذاتها وذلك تدريجيا خلال مدة لا تجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون (أى فى ١٨/٩/١٩٧٥ تاريخ العمل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) ••• »[1] • وفى الوقت الذى الغى فيه المشرع المؤسسات العامة اجاز فيه لأى شخص من الاشخاص الاعتبارية العامة انشاء شركات مساهمة بمفرده أو مع شريك أو شركاء آخرين بعد موافقة الوزير المختص . ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها •

---

(١) صدر بعد ذلك قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٦ باصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ وهى اللائحة التنفيذية بقانون شركات القطاع العام . وقد نشرت فى الجريدة الرسمية

٨ ـ لم يعد قائما الا الهيئات العامة :

بهذا التطور انتهت حياة المؤسسات العامة فى مصر ولم يعد يبقى سوى الهيئات العامة والقانون المنظم لها ، وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . والهيئات العامة ـ كما ذكرنا سلفا ـ أشخاص معنوية مصلحية تدخل فى دراسة القانون الادارى ، أما شركات القطاع العام فهى تدخل أصلا فى دراسة القانون التجارى .

الفرع الثالث

انشاء الهيئات العامة وأنقضاؤها وادارتها

(أ) انشاء الهيئات العامة وأنقضاؤها :

ـ انشاء الهيئات العامة :

الهيئة العامة هى شخص ادارى عام يقوم على ادارة مرفق عام . ولذلك فان انشاء هذا الشخص العام يكون بقرار من رئيس الجمهورية . وهذا ما نصت عليه المادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة حيث نصت على أنه : «يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة ؛ لادارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ؛ وتكون لها الشخصية الاعتبارية » .

ويشترط فى القرار الجمهورى الصادر بانشاء الهيئة العامة ـ كما يبين من نص المادة الثانية من القانون المشار اليه ـ أن يتضمن البيانات الآتية :

١ ـ اسم الهيئة ومركزها .

٢ ـ الغرض الذى انشئت من أجله .

٣ ـ بيان بالاموال التى تدخل فى الذمة المالية للهيئة .

٤ ـ ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله .

كما يحدد القرار الجمهورى طريقة وضع الميزانية الخاصة للهيئة العامة والقواعد التى تحكمها .

ضرورة اسناد تبعية الهيئة العامة لأحد الوزراء :

ومن المسلم به أنه يشترط أن تتبع الهيئة العامة وزيرا من الوزراء السياسيين يدخل فى مهام وزارته نشاط الهيئة . وضرورة هذه التبعية نابعة من أمرين : الاول الدستور ، والثانى قانون الهيئات العامة .

وقد اوضح ذلك قسم التشريع بمجلس الدولة بقوله : « يبين من نصوص المواد ١٣٨ ، ١٥٣ ، ١٥٦ ، ١٥٧ من الدستور أن المشرع الدستورى جعل من الحكومة مشكلة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة لتمارس اختصاصاتها فى توجيه وتنسيق ومتابعة اعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات ... وأن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته ، وأنه بهذه المثابة حلقة الاتصال بين الحكومة وبين مختلف الاجهزة التى تشرف عليها ، ولا يتسنى للحكومة مباشرة الاختصاصات المعهود بها اليها طبقا لاحكام الدستور الا اذ كان اعضاؤها يشرفون على جميع انشطة الدولة ومرافقها ، ولا يتصور بالتالى أن توجد هيئات لا يشرف عليها أحد اعضاء الحكومة . لتنافى ذلك مع النصوص الدستورية سالفة البيان فضلا عن تعارضه مع سلطة مجلس الشعب فى ممارسة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية جميعها ... »[1] .

وقد تأيد هذا المبدأ القانونى فيما بعد من قسم التشريع بقوله : « استقر الرأى لدى قسم التشريع . فى مقام تفسير احكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ (بشأن الهيئات العامة) ، على أن الهيئة العامة يجب أن

---

(١) ملف رقم ٣١٧ لسنة ١٩٧٣ ، جلسة ٢٧ من يناير سنة ١٩٧٤ — وملف رقم ١٨ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٢/١٠ .

تتبع وزيرا بالمعنى السياسى ، وأن سلطة الوزير فى اعتماد قرارات مجلس ادارة الهيئة العامة هى سلطة رئاسية »[١] .

ويقول قسم التشريع أيضا : « ان نصوص قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ تقتضى أن تكون الهيئة العامة تابعة لأحد الوزراء الذين يدخلون فى تكوين الحكومة بالمعنى الدقيق طبقا للمادة ١٥٣ من الدستور ، وذلك حتى تكون سلطة الاشراف والرقابة والتوجيه الناشئة عن التبعية مقابلة لمسئولية كل وزير امام مجلس الشعب عن القطاع الذى يتولاه والجهات التابعة له ... »[٢] .

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز أن تكون هيئة عامة قومية تابعة للمحافظة كما لا يجوز أن تتبع هيئة عامة هيئة عامة أخرى .

الهيئة العامة القومية والهيئة العامة المحلية :

غير أنه يجدر التمييز بين الهيئة العامة القومية والهيئة العامة المحلية فيما يتعلق باداة انشاء كل منهما . فاذا كانت الهيئات العامة تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية استنادا الى أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، فان الهيئات العامة المحلية لا تنشأ الا بقانون . وتفسير ذلك أن منح الشخصية الاعتبارية هو أصلا من اختصاص المشرع ، كما أن منح الشخصية الاعتبارية لا يندرج ضمن الاختصاص المخول لرئيس الجمهورية فى المادة ١٤٦ من الدستور بانشاء وتنظيم المرافق العامة ، ثم ان احكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة لا تتناول المرافق العامة المحلية التابعة للمحافظة وانما تقتصر احكامه على تنظيم المرافق العامة القومية التى تتبع الوزراء السياسيين . وأخيرا فان احكام قانون الحكم المحلى لا تخول رئيس الجمهورية حق انشاء هيئات عامة محلية .

---

(١) ملف رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٢/١٧ .
(٢) ملف رقم ١٩٦٢ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٧/٩ .

وهذا ما انتهى اليه رأى قسم التشريع بمجلس الدولة بقوله :
« لا يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئات عامة محلية تتبع المحافظ ومنحها الشخصية الاعتبارية ، اذ لا يتأتى ذلك الا بقانون ، لأن منح الشخصية الاعتبارية لمرفق من المرافق العامة هو اصلا من عمل المشرع . بحسبان أن منح الشخصية الاعتبارية لا يدخل فى مفهوم انشاء وتنظيم المرافق العامة ، طبقا لنص المادة ١٤٦ من الدستور • ولا يجوز الاستناد فى هذا الخصوص الى احكام قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، ذلك أن احكام هذا القانون تتعلق بالمرافق العامة ذات الصبغة القومية التى تتبع الوزراء السياسيين »[1] •

وقال أيضا قسم التشريع : « لا يجوز بمقتضى قرار من رئيس الجمهورية أن تنشأ هيئات عامة محلية ، سواء طبقا لاحكام القانون رقم ٦١ لسنة١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة ، الذى خول رئيس الجمهورية سلطة انشاء هيئات عامة تتبع الوزراء بصفتهم السياسية ، أو طبقـا لاحكام قوانين الادارة المحلية التى لم تتضمن نصا يخول رئيس الجمهورية انشاء هيئات عامة محلية »[2] •

والواقع أن هذه النتيجة غريبة : اذ الهيئات العامة ذات الصفة القومية يجوز إنشاؤها بقرار جمهورى والهيئات العامة المحلية لا يجوز انشاؤها الا بقانون ، فى حين أن المرافق العامة الاولى أهم من الثانية للصفة القومية التى تلحقها •

انشاء الهيئات العامة القومية بقانون :

اذا كان المشرع قد اصدر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة واجاز فيه لرئيس الجمهورية حق انشاء الهيئات

---

(١) قسم التشريع بمجلس الدولة ، ملف رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٢/١٧ .

(٢) قسم التشريع بمجلس الدولة ، ملف رقم ١٦٦ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٦/٢ .

العامة بقرار منه ، فان ذلك القانون لا يعنى غل يد المشرع عن اصدار قوانين بانشاء هيئات عامة ؛ بحسبان أنه صاحب الاختصاص التشريعى الاصيل ، خاصة اذا كان يترتب على انشاء الهيئة العامة الجديدة مساس باوضاع قانونية مستقرة لا يمكن تعديلها الا بقانون . والامثلة على تطبيقات هذا المبدأ كثيرة : القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ بانشاء الهيئة العامة لشئون البترول . والقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ بانشاء الهيئة العامة لشئون النقل المائى . والقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٥٩ بانشاء الهيئة العامة لأبنية وزارة الحربية . والقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٩ بانشاء هيئة عامة لشئون النقل البحرى[1] . والقانون رقم ٥٧٢ لسنة ١٩٥٩ بانشاء الهيئة العامة لتعمير الصحارى . والقانون رقم ١ لسنة ١٩٧١ بانشاء اتحاد الاذاعة والتليفزيون والقوانين المتعددة بانشاء الجامعات الاقليمية .

انقضاء الهيئات العامة :

بين لنا المشرع الأداة التى تنقضى بها الهيئات العامة وسبل هذا الانقضاء .

— نصت المادة ١٧ من القانون رقم ٦١ لسنه ١٩٦٣ سالف الذكر على أن : « يكون ادماج الهيئات العامة والغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية » .

---

(١) جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٩ تبريرات انشاء الهيئة العامة لشئون النقل البحرى على النحو التالى : « واذا كان قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ يجيز فى هذا الصدد أن يكون انشاء المؤسسة العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، الا ان مشروع القرار الخاص بانشاء الهيئة لشئون النقل البحرى رؤى ان يصدر بقانون ، وذلك نظرا لما تضمنه هذا المشروع من أحكام يستلزم تطبيقها صدور قانون ، وذلك كالاحكام الخاصة بالالزام المفروض على المصالح والوزارات وغيرها ، وكذلك الحكم الخاص بتخويل وزير الاقتصاد المركزى فرض الرسم الخاص بدعم الملاحة البحرية عموما ؛ والنقل البحرى على وجه الخصوص ، وما الى ذلك من احكام ورد نصها فى المشروع » .

ويبين من هذا النص أن هناك طريقين لهذا الانقضاء : الأول يتم بالاندماج ، فيصدر قرار جمهورى بادماج هيئة عامه فى غيرها من الهيئات العامه التى تمارس نشاطا من جنس نشاطها • غير أن الادماج قد يكون كليا وقد يكون جزئيا ، واذا كان الادماج الكلى جائزا بقرار جمهورى فان الادماج الجزئى يكون جائزا أيضا بذات الأداة وكذلك الشأن بالنسبة لنقل تبعية هيئة أو جزء منها من وزارة الى أخرى يكون بقرار جمهورى • والثانى يتم بالالغاء ، والالغاء ــ كما سبق أن بينا ــ يأخذ احدى صورتين : اما بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام ، وعندئذ يعود المرفق الى حالته السابقه ضمن مصالح الحكومه التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، واما بالاستغناء تماما عن المرفق العام•

ــ غير ان انقضاء الهيئات العامة بقرار جمهورى ليس أمرا مطلقا ، وانما يجرى الانقضاء بالقرار الجمهورى بالنسبة للهيئات التى أنشئت بقرار جمهورى • أما الهيئات التى أنشئت بقانون فلا يجوز الغاؤها أو ادماجها الا بقانون ، ذلك أنه ، وفقا لقاعدة تقابل الأشكال ، يجب أن يجرى الانقضاء بذات الاداة التى قامت بالانشاء • وعلى ذلك فلا يجوز أن يلغى قرار جمهورى هيئة عامة أنشئت بقانون •

(ب) ادارة الهيئة العامة :

هناك جهتان ــ وفقا لاحكام القانون ٦١ لسنه ١٩٦٣ ــ تقومان بادارة الهيئة العامة : مجلس ادارة الهيئة ، ورئيس مجلس ادارتها • الا أنهما يخضعان لجهة رقابة تتمثل فى الوزير المختص •

ــ مجلس ادارة الهيئة العامة : هو أهم جهاز فى ادارة الهيئة لأنه هو الذى يتولى ادارتها بنص القانون ، فهو الذى يتولى سلطة التقرير لأنه هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف امورها واقتراح السياسة العامة التى تسير عليها الدولة • ولهذا المجلس أن يتخذ من

القرارات ما يراد لازما لتحقيق الغرض الذى قامت من آجله الهيئة .
وبصفة خاصة لمجلس الادارة الحق فى القيام بالأعمال الآتية وفقا لنص المادة السابعة من لقانون المذكور :

١ — اصدار القرارات واللوائح الداخليـــة والقرارات المتعلقــة بالشئون المالية والادارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية .

٢ — وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفى الهيئة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشهم وفقا لأحكام هذا القانون وفى حدود قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئـــة .

٣ — الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة .

٤ — النظر فى كل ما يرى الوزير المختص أو رئيس المجلس عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة .

٥ — النظر فى التقارير الدورية التى تقدم عن سير العمل بالهيئـــة ومركزها المالى .

ولتحقيق المرونه فى العمل اجاز المشرع لمجلس الادارة أن يفوض فى ممارسه بعض اختصاصاته الى كل من :

١ — لجنه من بين أعضائه .

٢ — رئيس المجلس .

٣ — مديـــر الهيئـــة .

كذلك أجاز المشرع للمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين فى القيام بمهمة محددة .

ـ رئيس مجلس الادارة : يقوم رئيس مجلس الادارة بالمهمة التنفيذية داخل الهيئة ، اذ هو الذى يتولى ، بمقتضى نص المادة الثامنة من القانون ، مهمة ادارة الهيئة وتصريف شئونها وفقا للاحكام التى تضمنها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة وتحت اشراف الجهة الادارية المختصة • وقد أجاز المشرع لرئيس مجلس الادارة حق تفويض بعض اختصاصاته الى مدير أو أكثر • ثم ان رئيس مجلس الادارة هو الذى يمثل الهيئة فى صلاتها بالهيئات وبالاشخاص الأخرى وأمام القضاء •

وقد تضمنت الفقرة الثانيه من المادة التاسعه نصا مؤداه أن رئيس مجلس الادارة يكون مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الهيئة • وهذه المسئولية ـ فيما نرى ـ هى مسئولية سياسية • بمعنى ان رئيس مجلس الادارة مسئول أمام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص عن تقصيره فى تنفيذ السياسة العامة . ويترتب على ثبوت مسئوليته عزله بقرار جمهورى بناء على اقتراح الوزير أو رئيس مجلس الوزراء • وهذه المسئولية السياسية فى رأينا لا تنفى مسئولية رئيس مجلس الادارة الادارية والمدنية والجنائية •

ـ الوزير المختص : هناك مجموعه من النصوص يمكن من مطالعتها بيان مدى سلطة الوزير المختص على نشاط الهيئة : فالمادة الثامنة تقضى بأن ادارة الهيئة وتصريف شئونها يتم تحت اشراف الجهة الادارية المختصه • ثم تنص المادة (١١) على أن تبلغ قرارات مجلس ادارة الهيئة الى الوزير المختص لاعتمادها ، وعلى الوزير أن يقدم الى رئيس الجمهورية المسائل التى تستلزم صدور قرار منه فيها •

وتنص المادة الخامسه على أن للوزير المختص سلطة التوجيه والاشراف والرقابة على الهيئات العامة التابعة له • وأخيرا فان على مجلس الادارة أن ينظر فى كل ما يرى الوزير المختص عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة •

ولنا على هذه النصوص الملاحظات التاليه :

أولا : الواضح من هذه النصوص أن للوزير يدا طولى فى تسيير نشاط الهيئة وأن استقلال الهيئات العامه أمر مشكوك فيه أو على الأقل ليس بالقدر اللازم • ثم ان التوجيه والاشراف والرقابة عبارات واسعة فضفاضة ولم يحدد المشرع مدلولاتها . ومن ثم فانها تتيح مجالا واسعا لتدخل الوزير وتقليص استقلال الهيئة •

ثانيا : أن الوزير يساهم فى عملية ادارة الهيئات العامة بماله من سلطة الوصاية الادارية عليها : فادارة وتصريف شئون الهيئة يجرى تحت اشراف الوزير . وللوزير سلطه التوجيه والاشراف والرقابة ، ثم ان قرارات مجلس ادارة الهيئة لا تكون نهائية ونافذة الا باعتمادها من الوزير . ويترتب على ذلك أنه لا يجوز الأخذ بفكرة الاعتماد الضمنى لقرارات مجلس الادارة اذا لم يعتمدها الوزير المختص خلال فترة زمنية معينة •

وقد أكدت هذه المعانى المبادىء التى أقرها قسم التشريع بمجلس الدولة اذ قال : « ان المادة (١١) من قانون الهيئات العامة قد جعلت الوزير هو صاحب السلطة النهائية فى اعتماد قرارات مجلس الادارة أو رفضها أو اعادتها ، لأن الهيئة تعتبر مرفقا حكوميا يقوم على خدمة عامة ، ويعتبر قرار الوزير فى شأن ما ينتهى اليه مجلس الادارة من قرارات هو القرار النهائى مما يتعين معه استبعاد فكرة الاعتماد الضمنى لقرارات المجلس » [١] •

كما يقول قسم التشريع : « ••• ان اعتماد السيد الوزير لقرارات الهيئات العامة انما يقوم على أساس من السلطة الرئاسية مما لا يجوز معه افتراض الموافقة ضمنا بمضى مدة معينة دون اعتراض » [٢]•

---

(١) قسم التشريع بمجلس الدولة : ملف رقم ٣٤٣ لسنة ١٩٧٢ ؛ جلسة ١٩٧٢/١١/٢ وملف رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٧٢ ؛ جلسة ١٩٧٢/١/٢٨ .

(٢) قسم التشريع بمجلس الدولة : ملف رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٣ ؛ جلسة ١٩٧٣/٥/٢ .

المبحث الثالث

مشاطرة الاستغلال(١)

LA Régie Intéressée

يرجع الفضل فى ستخلاص هذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة الى الفقيه الكبير فالين فى مقاله المنشور بمجلة القانون العام سنة ١٩٤٨ تحت عنوان « فكرة مشاطرة الاستغلال «La notion de régie intéressée» وقال عنها أنها طريقة وسط بين الادارة المباشرة والالتزام .

والمشكلة الاساسية التى يثيرها موضوع مشاطرة الاستغلال هى مشكلة تعريفه . وذلك لعدم ورود تعريف له فى التشريعات . ومن هنا اختلف الفقهاء فى تعريفهم لمشاطرة الاستغلال .

تعريف مشاطرة الاستغلال :

يمكن تعريف عقد مشاطرة الاستغلال بأنه عقد بمقتضاه تعهد الادارة الى فرد أو شركة خاصة بادارة مرفق عام اقتصادى لحساب الادارة مقابل مكافأة مالية يتقاضاها المستغل من الادارة وهذه المكافأة تختلف صيغتها من عقد الى آخر .

---

(١) راجع فى ذلك :

M. Waline : La notion de régie intéressée, R.D.P., 1948. P. 337.

Wartin : L'administration de la IIIe République, P. 453.

G. Vedel : Droit administratif, Paris, 1973, P. 830.

ومن المراجع العربية انظر الدكتور سليمان الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، الكتاب الثانى — نظرية المرفق العام وعمال الادارة ، ١٩٧٩ ، دار الفكر العربى ، ص ١١٨ وما بعدها .

ومؤدى هذا التعريف أن المتعاقد مع الادارة تقتصر مهمته على ادارة المرفق العام لحساب الادارة لقاء عوض منصوص عليه فى العقد . ومعنى ذلك أن المتعهد بالادارة لا يتحمل الخسائر وانما تتحملها الادارة وحـــدها .

غير أن دى سوتو Dr Soto ينتقد هذا التعريف ويقدم تعريفا آخر . اذ يرى أن عقد مشاطرة الاستغلال هو استغلال مرفق عـــام بواسطة فرد عادى لحساب الادارة مع مساهمة المستغل فى النتائج المالية للاستغلال . بما فى ذلك الخسائر ولكن فى اطار محدود .

والخلاف بين تعريف دى سوتو والتعريف الاول ينحصر فيما اذا كان المستغل (المدير) يساهم فى الخسائر أم لا .

والواقع أن هذا الخلاف مرده الى وجود بعض الشبه بين مشاطرة الاستغلال والالتزام . والى أن التسمية التى يطلقها المتعاقدون على العقد قد لا تكون صحيحة . فبعض عقود مشاطرة الاستغلال هى فى حقيقتها عقود التزام وبعض عقود الالتزام هى فى حقيقتها عقود مشاطرة الاستغلال .

ومن هنا يتعين البحث عن معيار للتفرقة بين عقد الالتزام وعقد مشاطرة الاستغلال .

ويقتضى البحث عن هذا المعيار ضرورة اظهار أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين العقدين . منوهين الى وجوب التغاضى عن الاســـم أو الاصطلاح الذى يطلقه المتعاقدون على العقد والاهتمام بفحص نصوص العقد من الناحية الموضوعية وتكييفه على هذا الاساس .

أوجه الشبه :

يشبه عقد مشاطرة الاستغلال عقد الالتزام فى أن فـــردا عاديا (أو شركة خاصة) هو الذى يقوم بادارة المرفق العام واستغلاله .

ويشبهه أيضا فى أن العمــال اللازمين لادارة المشروع ليسوا موظفين عموميين على الرغم من مساهمتهم فى ادارة واستغلال مرفق عام(١) .

أوجه الاختلاف :

هناك عدد من المعايير قال بها الفقهاء للتفرقة بين عقــد الالتزام ومشاطرة الاستغلال .

يرى بعض الفقهاء أن عقد الالتزام يختلف عن مشاطرة الاستغلال فى نقطة أساسية وهى أن الملتزم يتحمل مخاطر المشروع من حيث المكسب والخسارة ، كما سنرى ، فى حين أن المستغل فى عقد مشاطرة الاستغلال لا يتحمل الخسائر وهذا صحيح .

ويضيف فريق آخر الى ذلك المعيار معيارا آخر بقولهم أن عقــد مشاطرة الاستغلال يختلف عن عقد الالتزام فى أنــه يسمح للادارة بممارسة سلطات اكبر حيال المستغل من تلك السلطات التى تتمتع بها قبل الملتزم .

ويرى فريق ثالث أن عقد مشاطرة الاستغلال يختلف عن عقــد الالتزام فى أن الملتزم هو الذى يقدم رأس المال اللازم لاعداد المرفق وادارته بواسطة عماله . أما فى مشاطرة الاستغلال فالمستغل لا يقدم رأس المــال ولا يقوم باعــداد المرفق وانما يقوم فقط بمهمة الادارة والاستغلال بعمال من عنده .

غير أن هذه المعايير جميعها ليست جامعة مانعة : فالمعيار القائل بأن الملتزم يتحمل الخسائر غير صحيح على اطــلاقه لأن بعض الملتزمين يحصلون على ضمان من الادارة بألا يتحملوا خسائر . والمعيار القائل

---

(١) قارن الاستاذ فيدل ، المرجع السابق ، ص ٨٣٠ . حيث يقول أن مشاطرة الاستغلال تشبه الادارة المباشرة من حيث أن الادارة نفسها وبواسطة موظفيها هى التى تسير المرفق العام .

بأن الادارة تحتفظ بسلطات اكبر على المستغل من تلك التى تتمتع بها قبل الملتزم غير صحيح على اطلاقه ، لأن بعض عقود مشاطرة الاستغلال تترك للمستغل حرية كبيرة بينما توجد عقود التزام تضع قيودا كثيرة على حرية الملتزم . كذلك ليس صحيحا على اطلاقه ذلك المعيار القائل بأن المستغل فى عقد مشاطرة الاستغلال لا يقدم رأس المال ، اذ الواقع يثبت أن بعض المستغلين قد يشارك بجزء من رأس المال فى المشروع .

هذه المعايير السابقة وان كانت تبرز بصفة عامة بعض الفروق بين مشاطرة الاستغلال والالتزام ، الا أنها — كما قلنا — ليست جامعة مانعة . أما المعيار الصحيح للتفرقة بين العقدين فيكمن فى طريقة حصول كل من المستغل والملتزم على اتعابه ، لأن كلا منهما يحصل على اتعابه بطريقة تختلف بشكل جوهرى عن طريقة حصول الآخر على اتعابه . فالقاعدة أن الملتزم يحصل على اتعابه بواسطة الارباح التى يحققها . بينما المستغل يحصل على اتعابه من اهتمامه بنتائج الاستغلال التى ليست دائما ارباحا وعلى ذلك يدخل اكثر من عامل فى تحديد اساس مكافأته منها على سبيل المثال عدد المسافرين أو عدد المستفيدين وجملة الخدمات المقدمة أو الفائض الذى تحقق نتيجة ادارة المشروع . وعلى العكس اذا كان المستغل يتقاضى مكافأته على الفوائد التى تتحقق فان العقد يعتبر فى الحقيقة التزاما .

وهكذا فان الفارق بين الملتزم والمستغل يخلص فى أن الملتزم يدير المشروع وتكون مكافأته العادية هى الفوائد ، أما المستغل فهو يدير المشروع وتحاول الادارة أن تقدم له حوافز باعطائه مكافآت على قدر حسن سير المشروع .

على أن المبلغ الذى يحصل عليه المستغل تختلف صيغته من عقد الى آخر : فقد يكون مبلغا ثابتا بالاضافة الى مكافأة تتغير قيمتها من سنة

الى أخرى بحسب ما يبذله المستغل من نشاط • وقد يكون المبلغ عبارة عن مكافأة تمثل جزءا من أرباح المشروع ولكنها لا تصل ابدا الى كل ارباح المشروع •

ولما كان المستغل لا يتحمل خسائر المشروع وانما تتحملها الدولة ، فان ذلك يعنى من ناحية أن المستغل يكون فى وضع آمن من المخاطر ، ويعنى من ناحية أخرى أن الدولة فى عقد مشاطرة الاستغلال تتحمل مخاطر أكثر من المخاطر العادية التى تتحملها فى العقود الاخرى المختلفة النوعية •

غير أنه مما يضيق حدة الفوارق بين الأمان ضد المخاطر الذى يتمتع به المتعاقد فى عقد مشاطرة الاستغلال وعدم تمتع غيره من المتعاقدين فى العقود الاخرى بهذا الضمان ضد المخاطر ، وجود نظرية فعل الأمير ونظرية الظروف الطارئة بحيث يمكن للمتعاقد مع الادارة أن يطالب بالتعويض استنادا الى أى من النظريتين اذا توافرت شروط كل منهما فى حالته •

واسلوب مشاطرة الاستغلال نادر التطبيق فى مصر ولم تأخذ به الادارة المصرية قبل الثورة الا فى حالة واحدة هى ادارة الاذاعة المصرية فى الفترة ما بين سنتى ١٩٣٢ و ١٩٤٧ (١) •

ومن التطبيقات الحديثة لفكرة مشاطرة الاستغلال العقد المبـرم بين شركة المنتزه ووزارة السياحة لادارة قصر المنتزه بالاسكندرية • فقد قررت الجمعية العموميه لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدوله بجلسه ١٩٨٣/٣/٢ ــ ملف ٨٧/١/٤٧ ــ اعتبار مشروع العقد المبرم بين شركه المنتزه (شركه خاصة مساهمة أسستها بعض شركات القطاع العام فى ظل قانون الاستثمار) ووزارة السياحة (الحكومة) لادارة قصـر المنتزه بالاسكندرية ، هو عقد ادارة أى عقد مشاطره استغلال وليس عقد التزام • وبذلك أقرت الجمعية العموميين عدم اشتراط أن يكون الطريق الوحيد لادارة المرفق بنظام الالتزام أى الامتياز دون سواه •

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

المبحث الرابـــع
الاقتصاد المختلط
أو
شركات الاقتصاد المختلط
L'Economie Mixte

قد تأخذ طريقة ادارة المرفق العام شكل الاقتصاد المختلط أى شكل شركة تساهم فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بجزء من رأس المال . وبالتالى تساهم فى الادارة بقدر مساهمتها فى رأس المال • فاذا كانت الدولة أو أحد أشخاص لقانون العام تساهم بأكثر من نصف رأس المال فانها تتمتع بأغلبية فى مجلس ادارة الشركة وتكون للدولة سيطرة حقيقية على ادارة المرفق . أما اذا كانت لدولة لا تساهم بأكثر من ٣٠٪ من رأس المال فان الشخص الخاص المسئول عن المرفق يكون مستقلا عن لسلطة العامة التى لا تمارس فى هذه الحالة الا رقابة متعلقة بالقواعد الاساسية للمرافق العامة ولكنها تخضع فيما عدا ذلك لقواعد القانون الخـــاص(١) •

وهذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة هى محاولة للاستفادة من مزايا الادارة العامة ومزايا الادارة لخاصة للمشروعات الاقتصادية• فهى تجمع بين تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الربح • ولا يخفى أن معيار الربح يعتبر أفضل معيار للحكم على مـــدى نجاح أى مشروع اقتصادى •

ورغم أن الاقتصاد المختلط يأخذ شكل شركة مساهمة من شركات القانون التجارى وبالتالى يخضع لاحكام قانون الشركات ، فان شركات

---

(1) Vedel : Droit Administratif, op. cit., p. 831-833.

الاقتصاد المختلط تتباين فى صورها وفى الاحكام التى تخضع لها تبعة لمدى مساهمة لدولة فى الشركة وللشروط التى ترد فى عقد تأسيسها .

وقد رأينا أن الريجى المباشر والهيئات العامة أسلوبان تتولى عن طريقهما الدولة ادارة المرفق العام ، ومن ناحية أخرى فان ادارة المرفق العام قد تكون بواسطة الافراد وذلك بأسلوب الالتزام . أما أسلوب الاقتصاد المختلط فهو وسيلة مختلطة يشترك فيها الدولة والافراد فى ادارة المرفق العام . وتكون مساهمة الدولة فى الاقتصاد المختلط عن طريق المساهمة فى رأس المال وفى الادارة .

وتكون المساهمة المالية للدولة فى شركة الاقتصاد المختلط عن طريق أنصبة . وهذه الانصبة قد تكون حصة مالية وقد تكون حصة عينية . ففى شركات المناجم والمحاجر وآبار البترول ومساقط المياه يكون نصيب الدولة حصة عينية . ويتبع فى ادارة المرفق أساليب القانون الادارى . وتتنازل الدولة عن صفتها كسلطة عامة وتقف على قدم المساواة مع الافراد المساهمين فى الشركة .

ويترتب على مساهمة الدولة المالية أو العينية فى المشروع مساهمتها فى ادارة المشروع .

ويتولى ادارة شركة الاقتصاد المختلط : مجلس ادارة وجمعية عمومية .

والمعروف أن الجمعية العمومية فى الشركات المساهمة هى التى تنتخب مجلس الادارة . غير أنه فى شركات الاقتصاد المختلط يوجد نوعين من أعضاء مجلس الادارة : أعضاء مجلس الادارة الذين تنتخبهم الجمعية العمومية ، والاعضاء الذين تعينهم الدولة ولا يكون للجمعية العمومية أى

سلطة عليهم . والاعضاء الذين يمثلون الدولة يمثلونها بصفتين : بصفة الدولة صاحبة حصة مالية أو عينية فى الشركة وهدفها تحقيق ربح ، ثم بصفة الدولة قائمة على حماية المصلحة العامة .

وقد يؤدى دفاع ممثلى الدولة فى مجلس الادارة عن المصلحة العامة الى غلبة رأيهم بهذه الصفة . مما قد يؤدى الى تحول المشروع الى نظام الريجى المباشر والى استبعاد أصحاب الاسهم من الافراد العاديين عن الادارة .

وللحيلولة دون الجنوح بالمشروع نحو الريجى المباشر يجب التمييز بشأن المسائل المعروضة على مجلس الادارة بين نوعين من المسائل . مسائل ذات طابع فنى وهذه يجب تقييد اختصاصات ممثلى الدولة بشأنها. ومسائل متعلقة بالسياسة الاقتصادية العامة للدولة وهذه المسائل يتمتع بشأنها ممثلو الدولة باختصاصات واسعة بمقتضى عقد تأسيس الشركة .

ويطبق نظام الاقتصاد المختلط فى كثير من دول أوربا لادارة المرافق العامة . ففى ألمانيا ، وخاصة الهيئات المحلية ، تتم ادارة مرافق انتاج وتوزيع الغاز والكهرباء والنقل داخل المدن عن طريق شركات الاقتصاد المختلط . وفى فرنسا يطبق نظام الاقتصاد المختلط فى كثير من مرافق النقل الجوى والبحرى . وفى بلجيكا تدير الشركة الاهلية للسكك الحديدية المرفق عن طريق الاقتصاد المختلط[1] .

وبعض شركات الاقتصاد المختلط حلت محل شركات التزام بمرافق عامة . بينما نشأت بعض الشركات أصلا على أساس الاقتصاد المختلط. وفى بعض الحالات حلت شركات الاقتصاد المختلط محل مشروعات فردية

---

(١) توفيق شحاته : القانون الادارى ، ص ٤٣١ .

بحته . وتحبذ كثير من الهيئات المحلية فى الدول التى تأخذ بنظام الحكم المحلى اللجوء الى أسلوب الاقتصاد المختلط لادارة بعض المرافق العامة المحلية .

ومن أمثلة نظام الاقتصاد المختلط فى مصر قبل قوانين التأميم سنة ١٩٦١ : بنك التسليف الزراعى التعاونى الذى أنشىء سنة ١٩٣١ والبنك الصناعى الذى أنشىء سنة ١٩٤٧[١] ، وشركة الحديد والصلب التى أنشئت سنة ١٩٥٤ .

ويرى الفقه مستندا الى فتوى صادرة من مجلس الدولة فى مايو سنة ١٩٥٧ أن شركة السكر والتقطير المصرية شركة اقتصاد مختلط[٢] .

ويلاحظ الفقه أن القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم بعض الشركات والمنشآت ثم القانونين رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ ، ورقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ كان من شأنها فتح المجال أمام التوسع فى الاخذ بفكرة الاقتصاد المختلط. غير أن القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٦٣ قد أمم معظم شركات الاقتصاد المختلط .

وقد عادت المشاركة بين الدولة والأفراد فى الشركات الى الظهور مع سياسة الانفتاح فى بعض الصناعات الهامة مثل الحديد والصلب والبترول والمشروعات العمرانية والسياحية .

ونظرا لاشتراك الدولة فى رأس مال شركات الاقتصاد المختلط فانها تبسط عليها رقابة من أجهزتها : فمن ناحية توجد رقابة الجهاز المركزى

---

(١) توفيق شحاته . المرجع السابق ، ص ٤٣٢ — ٤٣٤ .

(٢) الطماوى : ١٩٧٩ ، ص ١٢٤ .

للمحاسبات الذى يمارس اختصاصاته بالنسبة للهيئات والشركات العامة والمنشآت التابعة للهيئات ، ومن ناحية أخرى تمارس النيابة الادارية رقابة بمقتضى قانون النيابة الادارية على الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو التى تضمن لها الدولة حدا أدنى من الارباح(١) .

---

(١) الطماوى : ١٩٧٩ ؛ ص ١٢٥ ــ ١٢٦ .

المبحث الخامس
التزام المرافق العامة
La Concession de Service Public

يقابل طريقة ادارة المرافق العامة بالاستغلال المباشر ، بواسطة الدولة أو أحد اشخاص القانون العام الاخرى ، طريقة ادارة المرافق العامة عن طريق فرد عادى أو شركة خاصة تحت اشراف الدولة ويطلق على هــذه الطريقة الاخيرة اصطلاح التزام أو امتياز المرافق العامة • والمرافق العامةالتى تعهد الدولة بادارتها الى الافراد أو الشركات عن طريق الالتزام هى مرافق اقتصادية تدر عادة ربحا ، ولذلك يقبل عليها الافراد والشركات الخاصة• ومثال هذهالمرافق توريد المياه أو الكهرباء أو تسيير شبكة ترام أو اتوبيس ، أو استغلال موارد الثروة الطبيعية كاستخراج البترول وكادارة قناة السويس (قبل التأميم) ، وكذلك تعمير بعض المناطق الصحراوية أو تحويلها الى مناطق سياحية ••• الخ • ويطلق على من يقوم بادارة مثل هــذه المرافق اسم الملتزم le concessionaire ، كما يطلق عــلى الادارة اسم السلطة مانحة الالتزام • Autorité concédante.

تعريف عقد الالتزام :

عرف القانون المدنى المصرى عقد التزام المرافق العامة فى المادة ٦٦٨ منه بالآتى : « التزلم المرافق العامة عقد الغرض منه ادارة مرفق ذى صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الادارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد اليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن » •

كما قامت محكمة القضاء الادارى بتعريف عقد الالتزام وبيان طبيعته على النحو التالى : « ان ألتزام المرافق العامة ليس الا عقدا اداريا

يتعهد أحد الافراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته . وتحت مسئوليته المالية . بتكليف من الدولة أو احدى وحداتها الادارية وطبقا للشروط التى توضع له . بأداء خدمة عامة للجمهور . وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الارباح . فالالتزام عقد ادارى ذو طبيعة خاصة . وموضوعه ادارة مرفق عام . ولا يكون الا لمدة محدودة . ويتحمل الملتزم بنفقات المشروع واخطاره المالية . ويتقاضى عوضا فى شكل رسوم يحصلها من المنتفعين .. »[١] .

يبين مما تقدم اهمية عقود الالتزام ومدى اختلافها عن طريقة الادارة أو الاستغلال المباشر : فبمقتضى عقد الالتزام تخول الدولة أو احد الاشخاص المعنوية الاخرى (المحافظة والمركز والمدينة والحى والقرية) فردا أو شركة فى الحلول محلها فى ادارة المرفق لمدة محددة . على أن يقدم الملتزم الاموال والعمال اللازمين لادارة المشروع . بحيث لا تتكلف السلطة العامة شيئا من النفقات . ولا يعتبر العمال القائمون على ادارة هذا المرفق موظفين عموميين . بل أجراء يخضعون فى نزاعاتهم مع الملتزم لاحكام القانون المدنى . وتختص بنظر منازعاتهم المحاكم العادية. وفى مقابل ما يقدمه الملتزم من اموال وعمال لازمين لتقديم الخدمة للجمهور يتقاضى الملتزم عوضا من جمهور المنتفعين لقاء الخدمة التى يحصلون عليها . فالمرفق اذن لا يقدم خدماته بالمجان كما هو الشأن فى كثير من المرافق الادارية . وكما يستولى الملتزم على ارباح المرفق ، فانه أيضا يتحمل مخاطر الخسائر .

---

(١) محكمة القضاء الادارى فى حكمها رقم ١٤٦ لسنة ٨ ق ، الصادر بجلسة ١٩٥٦/٣/٢٥ : السنة العاشرة ، ص ٢٥٩ .

ونستطيع مما تقدم أن نحدد خصائص عقد الالتزام فى النقاط التالية:

١ - الالتزام عقد ادارى ذو طبيعة خاصة •

٢ - موضوعه ادارة مرفق عام ذى طبيعة اقتصادية •

٣ - مدته محدودة بعدد معقول من السنين تسمح للملتزم بجنى ما انفقه من مال وجهد فى انشاء وادارة المرفق •

٤ - يتحمل الملتزم وحده المخاطر المالية لنشاط المرفق•

٥ - يخضع اعداد المرفق وادارته لرقابة السلطة مانحة الالتزام •

٦ - يحكم المرفق الذى يدار بطريق الالتزام كافة القواعد التى تحكم سير المرافق العامة من حيث ضرورة سيرها بانتظام واطراد ، وتحقيق المساواة بين المنتفعين ، وعدم جواز الحجز على اموالها ، وحق الادارة فى التدخل باستمرار لتعديل قواعد سير المرفق •

ويقتضى اجلاء هذه الخصائص أن نعرض لطبيعة عقد الالتزام وكيفية انشائه ثم الآثار التى يرتبه قبل المتعاقدين من جانب والمنتفعين من جانب آخـــر •

* ١ - طبيعة عقد الالتزام وكيفية انشائه

لما كان عقد التزام المرافق العامة هو احلال فرد أو شركة محل السلطة العامة فى ادارة مرفق عام يقدم خدماته للجمهور لقاء اجر معلوم تحت رقابة واشراف الادارة ، فقد اختلف فى تحديد طبيعة هذا العقد لأنه يتضمن جانبين من القواعد : جانب يتعلق بحقوق الملتزم المالية وجانب آخر يتعلق بتسيير وتنظيم المرفق العام •

ولذلك فقد ذهب بعض الفقهاء فى بادىء الأمـــر الى تغليب جانب القواعد المتعلقة بتسيير وتنظيم المرفق آخذين فى الاعتبار أن المرفق الذى

يقوم الملتزم على ادارته هو مرفق عام ، الاصل فيه أن يدار بالطريق المباشر ، وأن الخدمة التى يؤديها هذا المرفق هى من صميم اختصاصات الادارة . ولذلك يرى هذا الفريق أن عقد الالتزام مصدره الاراده المنفردة للسلطة العامة مانحة الالتزام ، وأن لهذه السلطة دائما حق التدخل وتعديل قواعد الالتزام بارادتها المنفردة دون توقف على ارادة الملتزم .

هذا الرأى وان ساد فى الفقه الالمانى ، كما اخذ به الفقه الايطالى فى أواخر القرن التاسع عشر الا أنه يؤخذ عليه أنه يمعن فى اغفال دور الملتزم الى الحد الذى يهدد مركزه ويدفعه الى الاحجام عن القيام بمثل هذا الدور .

ولذلك ذهب فريق آخر الى القول بأن عقد الالتزام هو عقد مدنى تسوده قاعدة العقد شريعة المتعاقدين . غير أن هذا الرأى يتميز بالتطرف كسابقه لأنه يغفل حق الادارة فى التدخل وتعديل شروط الالتزام ، وهذا يتنافى مع طبيعة النشاط الذى يقوم المرفق على تحقيقه وهى الخدمة العامة . ثم انه من ناحية اخرى يغفل أن عقد الالتزام يقدم للملتزم مزايا لا يتمتع بها غيره من أطراف العقود المدنية كشغل الدومين العام واحتكار تقديم خدمة عامة .

وامام هذين الرأيين المتطرفين قام العميد ديجى بتحليل نصوص العقد وانتهى الى رأى وسط مؤداه أن عقد الالتزام عقد مركب يشمل نوعين من القواعد :

(أ) النوع الاول : نصوص تنظم العلاقات المالية بين الملتزم والسلطة مانحة الالتزام . ومثال هذه النصوص تلك المتعلقة بمدة الالتزام ، وطريقة استرداده ، وطريقة تنفيذ الاشغال العامة اللازمة لانشاء المرفق . هذه

النصوص هى نصوص تعاقدية لا يجوز تعديلها الا باتفاق الطرفين والا التزم المخالف بتعويض الطرف الآخر • ثم هى من ناحية أخرى نصوص لا تهم المنتفعين بخدمات المرفق •

(ب) النوع الثانى : نصوص تتعلق بتنظيم المرفق وتسييره كالنصوص المتعلقة بتحديد الرسوم ، ومواعيد تقديم الخدمة ، وتوفير السلامة للمنتفعين ، وشروط الانتفاع بالخدمة • هذه النصوص وامثالها تهم — كما هو واضح — المنتفعين من خدمات المرفق ، ولذلك فهى نصوص تنظيمية أو لائحيه ، يجوز للادارة تعديلها بالحذف أو الاضافة أو التعديل فى كل وقت دون توقف على رضاء الملتزم •

ويمكن القول عموما أن النصوص اللائحية هى النصوص التى لا يمكن الاستغناء عنها سواء كان المرفق يدار عن طريق الملتزم أم عن طريق الادارة المباشرة • فى حين تكون النصوص تعاقدية اذا امكن الاستغناء عنها فيما لو أدير المرفق عن طريق الادارة المباشرة •

وفى مصر مر تكييف عقد الالتزام بمراحل • فقد اعتبر القضاء فى البداية عقد الالتزام عقدا مدنيا • وكان هذا هو اتجاه المحاكم المختلطة •

الا أن القضاء عدل فيما بعد عن هذا الرأى • ويعتبر تعريف القانون المدنى لعقد الالتزام تأكيدا لطبيعته المزدوجة اللائحية والتعاقدية • وقد عرض القانون المدنى فى نصوصه من ٦٦٩ — ٦٧٣ لاحكام العقود التى يبرمها المنتفعون مع الملتزم ، وهذه العقود لا خلاف عليها أنها عقود مدنية • أما القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ فقد ميز بين النصوص اللائحية والنصوص التعاقدية فى عقد الالتزام ورتب على هذا التمييز نتائجه القانونية

كما أن القضاء الادارى المصرى قد أخذ بهذه التفرقه بين نصوص عقد الالتزام ، اذ تقول محكمه القضاء الادارى فى شأن عقد الالتزام :

« ان عقد الالترلم ينشىء فى أهم شقيه مركزا لائحيا يتضمن تخويل الملتزم حقوقا مستمدة من السلطة العامه يقتضيها قيام المرفق واستغلاله . وهذا المركز اللائحى الذى ينشئه الالتزام ، والذى يتصل بالمرفق العام ، هو الذى يسود العمليه بأسرها . أما المركز التعاقدى فيعتبر تابعا له ، وليس من شأنه أن يحول دون صدور نصوص لائحيه جديده تمس الالتزام ، كما أن من حق السلطه مانحه الالتزام أن تقوم أثناء تنفيذ الالترلم ــ بتعديل هذا المركز اللائحى ، وأنه ولو أن الشروط اللائحية تتقرر باتفاق يبرم بين السلطة مانحة الالتزام والملتزم الا أن هذا الاتفاق ليس عقدا ، ولا يترتب عليه التزامات دائنيه ومديونيه ، بل هو يقرر قاعدة وينشىء مركزا قانونيا أو لائحيا ، ومن ثم فان حق الدوله فى تعديل هذا المركز بارادته المنفردة من الامور التى تخرج عن نطاق الجدل ... » [1] .

أداة منح التزامات المرافق العامه وتطورها :

نظرا للأهمية التى تحظى بها التزامات المرافق العامه فقد ورد النص على طريقه منحها فى الدساتير المصرية المتعاقبة ، ولم يترك هذا الأمر للقانون العادى .

دستور ١٩٢٣ :

فالمادة ٣٧ من دستور ١٩٢٣ نصت على أن : « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعيه فى البلاد ، أو مصلحه من مصالح الجمهور العامه ، وكل احتكار ، لا يجوز منحه الا بقانون ... » .

---

(١) محكمة القضاء الادارى ، القضيتان رقما ٤٨٥ ، ١٣٦٧ لسنة ٧ ق ، جلسة ١٩٥٧/١/٢٧ المجموعة ، السنة ١١ ، ص ١٦٠ .

وقد اختلف الرأى آنذاك حول المقصود بكلمه « بقانون » ، وذهب الرأى الراجح الى أن المقصود هو صدور قانون فى كل حاله يراد فيها منح الامتياز : لأن عبارة الدستور جاءت واضحه ، اذ قالت « بقانون » ولم تقل « بناء على قانون » أو « بمقتضى القانون » أو « وفقا لأحكام القانون » والعبارات الثلاث الأخيرة وما يشابهها هى فقط التى تجيز للسلطة التشريعية ضمنا تفويض السلطة التنفيذية فى القيام بعمل ما ، أما ولم يرد بالنص الدستورى احدى هذه العبارات الثلاث فان التفسير السليم هو أن يصدر قانون فى كل حاله على حدة .

دستور ١٩٥٦ :

أما دستور سنه ١٩٥٦ فلم يشأ السير على نهج دستور ١٩٢٣ ، ولذلك فقد ميز بين الالتزامات المتعلقه باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة وبين الالتزامات التى تتضمن احتكارا ، وحدد لكل نوع اجراءات خاصه فى منحه . بل وأفرد لكل نوع مادة مستقله :

فالمادة ٩٨ من الدستور المذكور تنص على أنه : « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصه بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامه ... » .

أما المادة ٩٩ فتنص على أنه « لا يجوز منح احتكار الا بقانون والى زمن محدد » .

ومفاد هذه التفرقة أنه بالنسبة لالتزامات استغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامه فان منحها يكون بقرار ادارى استنادا الى القانون الذى ينظم قواعد واجراءات منح الالتزامات المذكورة . أما بالنسبة للالتزامات التى تتضمن احتكارا فقد ظل الوضع على ما كان عليه وهو ضرورة صدور قانون بمنحها فى كل حالة على حدة .

دستور ١٩٥٨ المؤقت :

لم يأت هذا الدستور بأحكام مغايره لدستور ١٩٥٦ ؛ ولذا ظـل الحال على ما هو عليه : الاحتكار يمنح بقانون ولمدة محددة (المادة ٣٠ من الدستور) أما بالنسبة لاستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة فقد صدر لقانون رقم ٦١ لسنه ١٩٥٨ فى شأن منح الامتيازات المتعلقه باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز (١) ونص فى مادته الأولى على أن : « يكون منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامه ، وكذلك أى تعديل فى شروط الامتيز يتعلق بشخص صاحب الامتياز أو مـدة الامتياز أو نطاقه أو الأتاوة (العائدات) بقرار من رئيس الجمهورية بعـد موافقة مجلس الأمـة » .

ويكون تعديل ما عدا ذلك من الشروط بقرار من الوزير المختص على أنه بالنسبة الى موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعه لوزارة الحربية يكون منح الامتيازات باستثمارها وتعديل شروطها بقرار من وزير الحربية اذا لم تجاوز مدة الامتياز خمس سنوات » (٢) .

ومؤدى الفقرة الأخيرة من هذا النص أن المشرع أفرد نصا خاصا لاستثمار موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعه لوزارة الحربية وجعل منح الامتياز بشأنها بقرار من وزير الحربيه بشرط ألا تزيد مـدة الامتياز عن خمس سنوات ، فان زادت عدنا الى الأصل وهو ضرورة صدور قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الأمـة (مجلس الشـعب) .

---

(١) صدر هذا القانون فى ظل دستور ١٩٥٨ اذ نشر فى الجريدة الرسمية فى ١٩٥٨/٧/١٩ ـ العدد ١٥ ؛ فى حين ان الدستور المؤقت صدر فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ .

(٢) اضيفت الفقرة الاخيرة من هذه المادة بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦٠ .

دستور ١٩٦٤ :

نصت المادة ٧٤ منه على أن : « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامه ... » .

ولم يرد فى هذا الدستور اشارة للاحتكار ، ومن ثم فان منح الالتزامات بصفه عامه أيا كان موضوعها يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الأمة .

دستور ١٩٧١ الحالى :

جاء بالمادة ١٢٢ النص على أن : « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامه ... » .

ولم يميز هذا الدستور ـ كسابقه ـ بين الاحتكارات وغيرها ، ومن ثم فان العمل يجرى وفق أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ ، ويكون منح الامتيازات بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب باستثناء الامتياز باستغلال موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعه لوزارة الحربيه فيكون بقرار من وزير الحربية متى كان لمدة أقصاها خمس سنوات .

مدة عقد الالتزام :

كانت عقود الالتزام تمنح فى القديم لمدد طويله تصل فى بعض الأحيان الى ٩٩ سنه ، كما هو الشأن بالنسبة لعقد امتياز قناة السويس . الا أنه نظرا للتطور الاقتصادى السريع الذى يشهده عالم اليوم نص للقانون رقم ١٢٩ لسنه ١٩٤٧ سالف الذكر على أنه : « لا يجوز منح التزامات المرافق العامه لمدة تزيد على ثلاثين سنه » .

ومن المسلم به أن هـذا القيد الزمنى يسرى على كافـه أنواع الالتزامات سواء كانت لادارة مرفق عام أم لاستغلال موارد الثروة الطبيعية أم للاحتكارات .

اختلاف عقود الالتزام عن التراخيص المؤقته :

يستوى الملتزم والمرخص له مؤقتا فى أن كلا منهما يقوم باستغلال مرفق عام . الا أن عقود الالتزام تخضع لاحكام مغايرة للاحكام التى تصدر بناء عليها التراخيص . فالتراخيص مؤقته بطبيعتها وتمنح لآجال قصيره سته أشهر أو سنه ، أما عقود الالتزام فتمنح لآجال طويله ، وان كانت لا تزيد عن ثلاثين سنه . والتراخيص تصدر بقرار ادارى فقط ، أما عقود الالتزام فتمنح بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقه مجلس الشعب . والتراخيص المؤقته قد تمنحها جهه الادارة اذا تعذر منـح الاستغلال عن طريق الالتزام . كما أن القانون قد يشترط استغلال المرفق العام لمدة سنة عن طريق الترخيص قبل أن يجرى استغلاله عن طريق الالتزام . والتراخيص غير قابله للتجديد ، ويحق لجهة الادارة مانحة الترخيص الغاؤه فى أى وقت تشـاء دون أن يحق للمرخص له الادعـاء بحق مكتسب أو بحقه فى التعويض ، أما عقود الالتزام فتتضمن أحكام انتهائهـــا .

هذه الفوارق قد اجملتها المحكمه الاداريه العليا فى أحد أحكامها بقولها : « ... ومن حيث أن التفرقه فى الأحكام المنطبقة على كل مـن عقود التزام المرافق العامه والتراخيص المؤقته ، ولو أن كليهما خاص بأستغلال المرافق العامه ، هو أمر عرفه المشرع ، ووضع فى شأنه نصوصا صريحة فى القوانين الخاصة بالنقل العام للركاب بالسيارات . وآية ذلك أن المشرع أصدر القانون رقم ١٠٦ لسنه ١٩٥٠ فى شأن النقل العـام

للركاب بالسيارات نصت المادة الثانيه منه على أن يسبق صدور القانون بعقد الالتزام (وذلك فى ظل دستور ١٩٢٣) إجراء مزايده عامه ، وأوجبت المادة الثالثه أن ينص فى وثيقه الالتزام على أن يؤدى الملتزم أتاوة لا تقل عن ٤٪ من اجمالى الايرادات ، وأجازت المادة الرابعه لوزير المواصلات منح تراخيص بالاستغلال اذا ما تعذر منح الامتياز ، ونصت المـــادة السادسة على أنه يجب أن يشتمل الترخيص المشـــار اليه فى المادتين السابقتين على شروط مطابقه للشروط التى تحصل المزايدة على أساسها فى حالة الالتزام وأن يؤدى عن كل سيارة مرخصه أتاوة مقدارها ٢٪ من اجمالى ايرادها . ثم صدر القانون رقم ٦٩٩ لسنه ١٩٥٤ بشأن النقل العام للركاب بالسيارات وألغى القانون رقم ١٠٦ لسنه ١٩٥٠ المشار اليه وحل محله ، وكانت التفرقه فيه بين الأحكام المنطبقة على كل من عقـــد الالتزام والترخيص المؤقت أظهر ، فقد أوجبت المادة الثنية أن يصدر قانون بعقد الالتزام وألا يمنح الالتزام الا بعد فتره يحددها وزيـــر المواصلات لا تجاوز السنه ، ويكون استغلال النقل طوال المدة السابقة على منح الالتزام والسير فى تنفيذه بطريق الترخيص ... ونصت المادة السادسة على أنه يجوز لوزير المواصلات ، اذا تعذر استمرار الالتزام فى خط أو منطقه أن يمنح الاستغلال فيها بطريق الترخيص الى أن يصبح طريق الالتزام ممكنا ، ونصت المادة السابقه على أن يحدد وزير المواصلات شروط الترخيص المشار اليه فى المادتين الثانيه والسادسه ، على أن تكون مطابقه بقدر الامكان لشروط المزايده أو الممارسه الخاصة بالالتزام [1] » .

واستطرد الحكم قائلا : « ومن حيث أنه يتضح من استقراء هذه الأحكام أن المشرع فرق بين عقد التزام المرفق العام وبين الترخيص

---

(١) المحكمة الادارية العليا ، الحكم رقم ٤٤٠ لسنة ١١ ق ، جلسة ١٧/١/١٩٧٠ ، المجموعة ، السنة ١٥ ، العدد الاول ، ص ١٤٠ ومابعدها .

المؤقت فى الشروط والأحكام المنطبقه على كل منهما : فقد أخضع عقد الالتزام فيما يتعلق بالأرباح التى يحققها الملتزم الى الأحكام المتضمنة فى القانون رقم ١٢٩ لسنه ١٩٤٧ ، بينما أخضع التراخيص المؤقته التى قد تمنحها جهه الادارة اذا ما تعذر منح الاستغلال عن طريق الالتزام . للشروط التى يحددها وزير المواصلات (طبقا للقانون ٦٩٩ لسنه ١٩٥٤) . ولذا كان القانونان المشار اليهم لا ينطبقان على خطوط اتوبيس مدينه القاهرة وانما يسريان على خطوط اتوبيس الأقاليم وحدها . غير أنهما يكشفان بوضوح وجلاء عن أن المشرع نفسه يفرق بين عقد الالتزام وبين الترخيص المؤقت فى شأن الأحكام المنطبقة على كل منهما ، وهذا يؤكد ما سبق ذكره من أن أحكام القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزام المرافق العامه لا يسرى على التراخيص المؤقتة اذا خلت من نصوص صريحة توجب تطبيق أحكامه عليها » [1] .

ويستفاد من القواعد التى تضمنها حكم المحكمة الادارية العليا أن استغلال المرافق العامة عن طريق التراخيص لم يكن الا على سبيل الاستثناء فى حالة تعذر منح الاستغلال عن طريق الالتزام أو لمواجهة ظروف طارئة .

انتهاء عقد الامتياز :

ينتهى العقد بطريقة طبيعية اذا انتهت المدة المحددة لعقد الامتياز فيعود المشروع مجانا الى الدوله . وقد ينتهى بطرق غير طبيعيه كما فى حاله القوة القاهرة التى يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزاماته ، أو باسقاط الالتزام عن الملتزم لأسباب قوميه كما هو الشأن بالنسبه للقانون

---

(١) راجع الحكم سالف الذكر ، جلسة ١٩٧٠/١/١٧ ، المجموعة ، السنة ١٥ — العدد الاول — ص ١٤١ .

رقم ١٥٥ لسنه ١٩٦٠ الصادر باسقاط الالتزامات والتراخيص الممنوحة لبعض شركات النقل لمدينة القاهرة ومن بينها خطوط القاهرة (أبو رجيله) ، أو يكون بالاسترداد قبل نهايه المدة المتفق عليها مع تعويض الملتزم عن الأضرار التى أصابته من جراء ذلك فى حالة مخالفة الملتزم لالتزاماته التى فرضها عليه عقد الالتزام ، كما هو الشأن بالنسبة لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٠ لسنه ١٩٦٢ (١) الذى صفى الشركة المصرية للاراضى والمبانى وهى الشركه التى كانت متعاقدة عن طريق الامتياز لتعمير منطقة المعمورة بالاسكندرية وأحل محلها المؤسسة العامة للتعمير والانشاءات السياحية . وأخيرا يكون انتهاء عقد الالتزام باسترداد جهه الادارة للمرفق العام قبل نهاية المدة المتفق عليها فى العقد ، مع تعويض الملتزم عن الأضرار التى أصابته من جراء الاسترداد طبقا لنصوص العقد ، حيث أن القانون رقم ١٢٩ لسنه ١٩٤٧ قد أوجب أن ينص فى عقد الالتزام على شروط وأوضاع استرداد المرفق قبل انتهاء مدته .

---

(١) جاء فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ ما يلى : كان اهم دواعى التعاقــد مع الشركة المذكورة (الشركة المصرية للاراضى والمبانى) القيام على مرفق حيوى هام هدفه جعل منطقة المعمورة منطقة سكنية ممتازة وتزويدها بمرافق سياحية واجتماعية جديدة على مستوى عالمى وعلى ان تكون مبانى تلك المنطقة وفقا لنماذج تقرها الوزارة لكل جزء من اجزائها » .

كما جاء بذات المذكرة الايضاحية أن تقاير ديوان المحاسبات وجهات الرقابة الادارية الحكومية اجمعت على ان هذه الشركة قد اخلت بالتزاماتها التى فرضتها عليها عقد الالتزام ، وانه من ثم وبسبب ما تقدم اقتضى الصالح العام تصفيتها وايلولتها الى مؤسسة عامة تنشأ باسم المؤسسة المصرية للتعمير والانشاءات السياحية .

راجع فى التطور التشريعى لشركة المعمورة للاسكان والتعمير حكم المحكمة العليا فى الدعوى رقم ١٠ لسنة ٤ قضائية عليا (تنازع) جلسة ١٩٧٤/٦/٢٩ ، مجموعة احكام المحكمة العليا فى الفترة من انشاء المحكمة سنة ١٩٧٠ حتى نهاية يوليو سنة ١٩٧٦ ، ص ١٠٩ ومابعدها .

٢ ـ الحقوق الناشئة عن عقد الالتزام

يولد عقد الالتزام حقوقا لأطرافه ، أي للسلطه مانحه الالتزام وللملتزم ، كما يولد أيضا حقوقا للمنتفعين من خدمات المرفق . وسوف نتناول بيان هذه الحقوق على التوالى :

(أ) حقوق السلطة مانحة الالتزام :

أوضحت أحكام قانون الالتزام رقم ١٢٩ لسنه ١٩٤٧ حقوق السلطة مانحة الالتزام ، وأجملتها فى ثلاثة :

الحق الأول : حق الرقابة على انشاء وادارة المرفق العام موضوع الالتـــزام :

تنص المادة السابعه من القانون رقم ١٢٩ لسنه ١٩٤٧ المشار اليه (المعد له بالقانون رقم ٤٩٧ لسنه ١٩٥٤ ، وبالقانون رقم ١٩٥٨ لسنــة ١٩٥٨) على أنه : « لمانح الالتزام أن يراقب انشاء المرفق العام موضوع الالتزام وسيره من النوحى الفنية والادارية والمالية » . وله فى سبيل ذلك تعيين مندوبين عنه فى مختلف الفروع والادارات التى ينشئها الملتـــزم لاستغلال المرفق ، ويختص هؤلاء المندبون بدراسة تلك النواحى وتقديم تقرير بذلك لمانح الالتزام .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير مانـــح الالتزام أو المشرف على الجهه مانحة الالتزام ، أن يعهد الى ديوان المحاسبة بمراقبة انشاء المرفق وسيره من النواحى المالية ، أو أن يعهــد بالرقابة الفنيه والادارية عليه الى أيه هيئة خاصة .

« كما يجوز للوزير المختص أن يقرر تشكيل لجنة أو أكثر من بين موظفى وزارته أو غيرها من الوزارات والهيئات العامه لتولى أمر من امور الرقابة على التزامات المرافق العامة .

« وفى هذه الحالة يتولى ديوان المحاسبة (الجهاز المركزى للمحاسبات حاليا) أو الهيئة أو اللجنة المكلفة بالرقابة دراسة النواحى التى يناط بها رقابتها ، وتقديم تقرير بذلك الى كل من الوزير المختص ، والجهة مانحة الالتــــزام .

« وعلى الملتزم أن يقدم الى مندوبى الجهات التى تتولى الرقابة وفقا للاحكام السابقة ، كل ما قد يطلبون من أوراق أو معلومات أو بيانات أو احصاءات ، كل ذلك دون الاخلال بحق مانح الالتــزام فى فحص الحسابات والتفتيش على ادارة المرفق فى أى وقت » .

ويتضح من هذا النص أن للادارة مانحة الالتزام حقا فى رقابــة المرفق العام موضوع الالتزام سواء وقت انشاء المرفق واعداده للمهمه التى يقوم بها أم أثناء سيره وتأديته للخدمة العامة .. وأن هذه الرقابة تشمل النواحى الفنيه والادارية والمالية . وللقيام بمهمه الرقابة عــدة وسائل : فاما أن تعين الادارة مندوبين عنها فى الفروع والادارات التى ينشئها الملتزم لاستغلال المرفق ، واما أن تستصدر قرارا جمهوريا باسناد مهمه الرقابه المالية للجهاز المركزى للمحاسبات ، واسناد الرقابة الفنية والادارية الى هيئة عامة أو خاصة ، واما أن يكون أخيرا عن طريق لجنه أو أكثر تشكل بقرار من الوزير المختص . وعلى أى من الجهات المذكورة التى يسند اليها أمر الرقابة أن تقدم تقريرا بذلك الى جهتين : الوزير المختص ، والجهة مانحة الالتزام .

ويجب على الملتزم من ناحية أخــرى أن ييسر لجهة الرقابة أداء مهمتها ، بأن يقدم لها كل ما تطلبه من أوراق أو معلومات أو مستندات أو احصاءات .

وحق الجهة مانحة الالتزام فى الرقابة على اعداد المرفق وادارتة هو حق أصيل لها تستمده من طبيعة المرفق العام ،وعلى ذلك لا يجوز حرمانها من هذا الحق ، بل لها أن تستعمل هذا الحق حتى ولو لم ينص عليه فى وثيقة الالتزام • وهذا ما قررته المذكره الايضاحية للقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٨ سالف الذكر بقولها : « حق الرقابة على الملتزم حق أساسى مرده الى فكرة المرفق العام وما يقتضيه سيره وانتظامه ، وهو حق ثابت للجهة مانحة الالتزام ولو لم ينص علية فى للعقد ، بل يظل موجودا طالما وجد المرفق العام » وعن حكمة النص على حق الرقابة على الملتزم ، فى المادة السابعة سالفه للبيان ، قالت المذكرة الايضاحية : « وقد تضمن المشروع المقترح تعديل نص المادة ٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بما يكفل تحقيق رقابة أدق وأوفى على الملتزم لكفالة سير المرفق العام » •

الحق الثانى : حق تعديل النصوص اللائحية بالارادة المنفردة لمانح الالتـــزام :

النصوص اللائحية التى يتضمنها عقد الالتزام هى – كما سبق أن أوضحنا النصوص التى يجوز للجهه مانحة الالتزام أن تعدلها بارادتها المنفردة • ومثالها أن تطلب الجهة مانحة الالتزام من صاحب امتياز نقل بالاتوبيس أن يمد خطوطا جديدة للمناطق الجديدة ، أو أن يزيد عـــدد الاتوبيسات المستعمله ، أو يعدل أوقات تسييرها ، أو أن يستخدم عربات نقل أفضل • ومثالها أيضا حق تعديل قوائم الأسعار بالزيادة أو النقص • الا أنه اذا ترتب على ذلك التعديل ضرر بالملتزم جاز تعويضه حتى لا يخل ذلك التعديل بالتوازن المالى للعقد القائم وقت ابرامه •

وقد نصت المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ سالف الذكر على هذا الحق بقولها : « لمانح الالتزام دائما ، متى اقتضت المنفعة

القائمه ، أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضـــوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصه به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض ان كان له محل » .

الحق الثالث : حق استرداد المرفق قبل نهاية مدته :

هذا الحق شأنه شأن الحقين السابقين من الحقوق الأصيله التى يجوز للجهة الادارية مانحة الالتزام أن تلجأ اليه دائما حتى ولو لم ينص عليه فى وثيقة الالتزام . وأصاله هذا الحق نابعة من الأصل أن تقـــوم الحكومة بادارة المرفق العامة بنفسها . الا اذا ارتأت أن المصلحة العامة تقتضى اداراتها عن طريق الالتزلم . وعلى ذلك فاذا اقتضت المصلحة العامة للمرة الثانية ادارة المرفق العام عن طريق الادارة المباشرة ، لا عن طريق الالتزام ، فان للسلطة مانحة الالتزام الحق فى استرداده مع تعويض الملتزم عن الأضرار التى أصابته ان كان لذلك محـــل ، أى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ولا يحق للملتزم فى هذه الحالة أن يدفع حق الادارة فى الاسترداد بأن له حقا مكتسبا . أو بالقوة الملزمه للعقد .

ولتأكيد هذا الحق نصت المادة (٤) من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ ــ كما سبقت الاشارة ــ على أن : « يجب أن تحدد وثيقة الالتزام شروط وأوضاع استرداده قبل انتهاء مدته » .

والأصل أن المرفق العام يعود بعد استرداده خاليا من الالتزامات حيث يكون الملتزم وحده هو المسئول عن كافة التزاماته قبل الغير فى الفترة التى كان يقوم فيها بادارة المرفق العام . بعبارة أخرى ان الجهة الادارية التى تقوم على ادارة المرفق العام بعد استرداده من الملتزم لا تكـــون خلفا عاما أو خاصا لهذا الملتزم فيما يتعلق بديونه أو حقوق العمال قبله .

وهذا ما أكده قسم التشريع بمجلس الدولة حيث قال: « انه من المسلم به أن الدولة أو المؤسسة العامة أو الهيئة التى تتولى ادارة المرافق الملتزم بها بعد اسقاط الالتزام لا تكون خلفا عاما أو خاصا للملتزم السابق بل يكون الملتزم وحده مسئولا عن التزاماته قبل ادارة الدوله المباشرة للمرفق الملتزم به ، ولا حق له قبلها الا فى قيمة ما قد يستحق من تعويض عن أصول أو منشآت لا تؤول الى مانح الالتزام بدون مقابل عند استرداد الالتـــزام » (١) .

غير أن تطبيق هذا المبدأ على عمال المرفق الملتزم به سوف يلحق بهم الأضرار ، خاصة اذا كان الملتزم أجنبيا وكانت أمواله موجودة ، ومن ثم سوف يصعب على هؤلاء العمال أن ينالوا حقوقهم بالتنفيذ على أمواله فى الخارج . لهذا كان من المستحسن أن تقوم الدولة بأداء حقوق عمال المرفق الملتزم به على أن تقوم هى بالرجوع على الملتزم فى الخارج . ويقوم هذا الوفاء من جانب الدولة على أساسين : الأول : أن العمـــال المذكورين حين يقاضون الملتزم فانهم يختصمون جهة الادارة التى قامت باسترداد المرفق الملتزم به ليصدر الحكم فى مواجهتها . ومن هنا تستطيع الادارة أن تقوم بالوفاء للعمال على أن ترجع على الملتزم فيما بعد . الثانى : هو نص المادة السابعة من دستور سنة ١٩٧١ الذى يقرر قيام المجتمع المصرى على التضامن الاجتماعى .

---

(١) مجلس الدولة ــ قسم التشريع ــ ملف رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ١٩٧٢/١٢/٢١ .

وقارن الدكتور سليمان الطماوى ــ مبادىء القانون الادارى ــ الكتاب الثانى ، نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة ، ١٩٧٩ ، دار الفكر العربى ، ص ١٠٨ حيث يقول « فاذا ما استردت الادارة الالتزام فانها تحل محل الملتزم فى كل ما يتعلق بالمرفق ، كديونه ، والتزاماته قبل عماله » .

ولهذا فان قسم التشريع بمجلس الدولة بعد أن قرر المبدأ سالف الذكر ، اضاف أن التضامن الاجتماعى يفرض على الدولة التزاما باصدار قانون يقضى بقيام الدولة بالوفاء لهؤلاء العمال بحقوقهم على أن ترجع بهذه الحقوق على الملتزم السابق . وذلك بقوله « مؤدى ذلك عدم مسئولية الدولة عن الفروق المالية المستحقة لعمال المرفق قبل الشركة التى اسقط عنها الالتزام لأنها ليست خلفا عاما أو خاصا لها ، على أنه لا يتفق مع مبدأ التضامن الاجتماعى فى المجتمع الاشتراكى المنصوص عليه فى المادة (٧) من الدستور الدائم أن تضيع حقوق هؤلاء العاملين بسبب تعذر رجوعهم على الشركة للتنفيذ على اموالها بالخارج وهو أمر تقصر عنه طاقة هؤلاء جميعا . ولذلك فان هذا المبدأ يقتضى استصدار قانون بأن تتولى الدولة أداء هذه المبالغ على أن ترجع بها على الشركة »(١) .

(ب) حقوق الملتزم :

يولد عقد الالتزام كذلك حقوقا للملتزم . ولما كان الملتزم فردا كان أو شركة يسعى دائما الى الربح ، فانه يمكن اجمالى حقوقه فيما يلى :

الحق الاول : حق اقتضاء مقابل :

للملتزم حق اقتضاء مقابل من المنتفعين بخدمات المرفق ، وهذا الحق هو الذى يعول عليه الملتزم فى تعويض النفقات وجنى الارباح .

ولولا الأهمية التى يمثلها هذا الحق لدى الملتزم لما أقبل على التعاقد . ولهذا فقد اختلف الفقهاء حول طبيعة هذا الحق وهل يدخل ضمن الشروط التعاقدية أم الشروط اللائحية لعقد الالتزام ؟ فذهبوا فى أول الأمر الى أنه يدخل ضمن الشروط التعاقدية ، ثم عدلوا عن ذلك واعتبروه من الشروط اللائحية .

---

(١) الملف سالف الذكر ، رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ١٩٧٢/١٢/٣١

غير أنه نظرا لأهمية هذا الحق بالنسبة للملتزم أخذ المشرع المصرى موقفا وسطا بأن جعل للملتزم حق تحديد المقابل فان غالى فى تحديده أو حدده بوجه لا يتفق والمصلحة العامة جاز لمانح الالتزام أن يتدخل بما يحقق المصلحة العامة. ولهذا نصت المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ سالف الذكر على أن : « لمانح الالتزام دائما ، متى اقتضت ذلك المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه اركان تنظيم المرفق العام موضع الالتزام وبوجه خاص قوائم الاسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض ان كان له محل » .

ومفاد ما تقدم أن حق الملتزم فى تحديد المقابل ليس حقا مطلقا . ويترتب على ذلك أنه يجب على الملتزم اذا رغب فى رفع مقابل الانتفاع أن يخطر جهة الادارة بهذه الزيادة ومقدارها سلفا . فان اخطرها ولم ترد عليه خلال فترة زمنية معقولة كان له أن يطبق الزيادة وعندئذ يكون لجهة الادارة أن تتدخل بالتعديل استنادا الى نص المادة الخامسة سالفة الذكر والى نص المادة (٢) التى تقرر حق مانح الالتزام فى اعادة النظر فى قوائم الاسعار عقب كل فترة زمنية على الاسس التى تحدد فى وثيقة الالتزام . اما اذا لم يخطر الملتزم جهة الادارة بالزيادة التى أدخلها على مقابل الانتفاع ، فان لها أن تطالبه قضاء أو عن طريق التنفيذ المباشر برد ما تقاضاه من المنتفعين . وحيث أنه يستحيل رد هذه المبالغ المحصلة من المنتفعين بالزيادة ، فانها تصب فى الخزانة العامة .

ونظرا لما قد يحققه الملتزم من أرباح طائلة ، بحسبان أنه يحتكر المرفق وبالتالى لا يوجد منافسون له ، فقد نص المشرع على حد أعلى لا يجوز أن تتعداه أرباح الملتزم ، وذلك فى المادة الثالثة من ذات القانون المشار اليه : « لا يجوز أن تتجاوز حصة الملتزم السنوية فى صافى أرباح

استغلال المرفق العام عشرة فى المائة من رأس المال الموظف والمرخص به من مانح الالتزام ، وذلك بعد خصم مقابل استهلاك رأس المال •

وما زاد على ذلك من صافى الارباح يستخدم أولا فى تكوين احتياطى خاص للسنوات التى تقل فيها الارباح عن عشرة فى المائة •

وتقف زيادة هذا الاحتياطى متى بلغ ما يوازى عشرة فى المائة من رأس المـــال •

ويستخدم ما يبقى من هذا الزائد فى تحسين وتوزيع وتوسيع المرفق العام أو فى خفض الاسعار حسبما يرى مانح الالتزام » •

وهنا تتضح أهمية الرقابة على النواحى المالية للمرفق حتى يمكن اعمال احكام هذا النص •

الحق الثانى : حق الحصول على المزايا التى يقررها مانح الالتزام :

قد تلتزم الجهة مانحة الالتزام بتقديم بعض المزايا للملتزم حتى يتمكن من القيام بمهمته • وتتضمن وثيقة الالتزام هذه الالتزامات التى تقع على عاتق مانح الالتزام • والمسلم به أن هذه الشروط شروط تعاقدية لا يجوز لمانح الالتزام بارادته المنفردة الغاؤها أو تعديلها أو عدم الوفاء بها والا ترتبت على ذلك مسئوليته • وان كانت المزايا كلها أو بعضها جوهرية بحيث يستحيل أو يصعب تشغيل المرفق بدونها كان للملتزم حق فسخ العقد والمطالبة بالتعويض • ومن أمثلة هذه المزايا أن تتعهد الادارة بتقديم قرض للملتزم أو غير ذلك من التسهيلات المالية ، أو أن تقدم له قطعة ارض معينة يقيم عليها المرفق ، أو أن تلتزم بعدم التعاقد مع الغير أو الترخيص له فى ممارسة ذات النشاط الذى يقوم به المرفق ••• الخ •

الحق الثالث : توفير التوازن المالى للعقد :

اذا ترتب على تدخل مانح الالتزام ، وممارسة حقه فى تعديل أركان تنظيم المرفق موضوع الالتزام أو فى تعديل قواعد استغلاله ، ضرر مالى للملتزم ، فان على مانح الالتزام أن يعوضه عن الاضرار التى حاقت به بما يعيد التوازن المالى للعقد الى سيرته الاولى • ذلك أنه اذا سلمنا بحق الادارة دائما فى التدخل لتحقيق المصلحة العامة ، فان ذلك لا يعنى اهدار مصالح الملتزم المالية •

وقد أشارت المادة السادسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المشار ليه الى فكرة الاخلال بالتوازن المالى للملتزم •

(ج) حقوق المنتفعين :

يرتب عقد الالتزام المبرم بين الادارة مانحة الالتزام والملتزم حقوقا للمنتفعين ، وهذه الحقوق تكون تارة قبل الادارة ، وتارة أخرى قبل الملتزم •

١ ــ حقوق المنتفعين تجاه الادارة :

بينا فيما سبق أن الاصل فى المرافق العامة هو أن تقوم الحكومة ذاتها بادارتها بالطريق المباشر ، الا اذا اقتضت المصلحة العامة أن تعهد بهذه المهمة الى ملتزم نيابة عنها ، مع احتفاظ الادارة بالحقوق سالفة الذكر : حق الرقابة على المرفق ، وحق تعديل النصوص ، وحق استرداد المرفق • غير أن هذه الحقوق لم تتقرر للادارة الا لمصلحة المنتفعين ، والمرافق العامة عموما سواء كانت تدار بالطريق المباشر أم بالالتزام هدفها خدمة جمهور المواطنين • وعلى ذلك فاذا قصرت الادارة فى استعمال الحقوق المقررة لها تجاه الملتزم ، فان للمواطنين الحق فى أن يطلبوا منها

كتابة التدخل واجبار الملتزم لاحترام شروط العقد • وقد يحدث ألا تستجيب الادارة لطلب التدخل ،وعندئذ ينشأ قرار ادارى سلبى بعدم التدخل بمجرد مضى ستين يوما على تقديم الطلب ، يحق للمنتفعين الطعن فيه بالالغاء أمام مجلس الدولة •

واذا حكم مجلس الدولة بالغاء القرار المذكور ، فان تنفيذ هذا الحكم يوجب على الادارة أن تتدخل وتلزم الملتزم باحترام شروط العقد •

وأشد ما يثير جمهور المنتفعين ويحركهم نحو اتخاذ مثل هذا الاجراء هو أن يخل الملتزم بقاعدة المساواة بينهم • ولذلك نص القانون المدنى فى المادة ٦٧٠ على أنه : « (١) اذا كان ملتزم المرفق محتكرا له احتكارا قانونيا أو فعليا ، وجب عليه أن يحقق المساواة التامة بين عملائه سواء فى الخدمات العامة أو فى تقاضى الأجور • (٢) ولا تحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تنطوى على تخفيض الأجور أو الاعفاء منها ، على أن ينتفع بهذه المعاملة من يطلب ذلك ممن توافرت فيه شروط يعينها الملتزم بوجه عام • ولكن المساواة تحرم على الملتزم أن يمنح أحد عملائه ميزات يرفض منحها للآخرين • (٣) وكل تمييز يمنح على خلاف ما تقضى به الفقرة السابقة ، يوجب على الملتزم أن يعوض الضرر الذى قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من اخلال بالتوازن الطبيعى فى المنافسة المشروعة » •

٢ ــ حقوق المنتفعين تجاه الملتزم :

يأخذ التعامل بين المنتفعين والملتزم شكل العقود ، هذه العقود قد تكون مكتوبة أو شفوية ، وفى الحالين يتعين تحقيق المساواة بين المنتفعين• ويشترط بالنسبة للعقود المكتوبة أن تأتى شروطها مطابقة لعقد الالتزام وملحقاته ولاحكام القوانين المتصلة بنشاط المرفق •

ولهذا نص القانون المدنى فى المادة ٦٦٩ على أن : « ملتزم المرفق العام يتعهد بمقتضى العقد الذى يبرمه مع عميله بأن يؤدى لهذا العميل على الوجه المألوف ، الخدمات المقابلة للاجر الذى يقبضه وفقا للشروط المنصوص عليها فى عقد الالتزام وملحقاته ، وللشروط التى تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين » .

وتنص المادة ٦٧١ من ذات القانون على أن « يكون لتعريفات الاسعار التى قررتها السلطة العامة قوة القانون بالنسبة الى العقود التى يبرمها الملتزم مع عملائه فلا يجوز للمتعاقدين أن يتفقا على ما يخالفها . (٢) ويجوز اعادة النظر فى هذه القوائم وتعديلها . فاذا عدلت الاسعار المعمول بها وصدق على التعديل ، سرت الاسعار الجديدة دون أثر رجعى من الوقت الذى عينه قرار التصديق لسريانها . وما يكون جاريا وقت التعديل من اشتراكات فى المرفق العام يسرى عليه هذا التعديل من زيادة أو نقص فى الأجور وذلك فيما بقى من المدة بعد التاريخ المعين لسريان الاسعار الجديدة » .

ويثور التساؤل حول طبيعة هذه العقود وما اذا كانت عقودا مدنية أم ادارية ؟

والواقع أن هذا التساؤل له اهمية خاصة فى الوقت الراهن . ان المرافق العامة التى تدار عن طريق الالتزام هى مرافق اقتصادية ، كما سبق القول ، تقوم على تحقيق الربح . وأنه يتعين عدم الخلط بين عقد الالتزام ذاته والعقود التى يبرمها الملتزم مع المنتفعين ، فعقد الالتزام عقد ادارى كما سبق القول محله تسيير مرفق عام . أما عقود الملتزم مع المنتفعين فهى — فيما نرى — عقود مدنية تحكمها روابط القانون الخاص وتختص بنظر المشاكل التى تثيرها المحاكم العادية . وذلك لعدم توافـــر

شروط العقد الإدارى فى هذه العقود . فالادارة ليست طرفا فى هذه العقود وهذا أمر جوهرى ، ثم ان هذه العقود لا تنطوى على شروط استثنائية ، ولئن انطوت على بعض هذه الشروط فانها لا تعدو أن تكون من قبيل عقود الاذعان التى نظمها القانون للخاص . ثم ان هذه العقود لا تتعلق بمرفق عام بقصد المساهمة فى تنظيمه وتسييره ، وانما هى عقود تنصب على الانتفاع بخدمة يقدمها المرفق دون المساهمة فى تنظيمه وتسييره .

وهذا ما كشفت عنه المحكمة العليا بقولها : « ان نشاط شركة المعمورة للاسكان والتعمير فى قيامها على مرفق التعمير والانشاءات السياحية بالمعمورة لا يعتبر من قبيل ممارسة السلطة العامة ، ولذلك فان علاقتها بالمنتفعين بهذا المرفق ممن خولتهم حق شغل الكبائن العامة على شاطىء البحر لا تحكمه قرارات ادارية بالترخيص فى شغل تلك الكبائن بل تحكمها روابط تعاقدية نشأت بينها وهى من روابط القانون الخاص وتخضع لاحكامه .... »(١) . وقد سبق أن بينا أن شركة المعمورة كانت حتى سنة ١٩٦٢ تدار عن طريق الالتزام .

وعلى ذلك تكون عقود شركة المعادى للتعمير مع عملائها عقودا مدنية، وكذلك الشأن بالنسبة لشركة المقطم وشركة مصر الجديدة للتعمير .

وينطبق نفس الحكم على الخدمات التى تقدمها الدولة الاشتراكية للمواطنين بموجب عقود ، طالما أن الدولة لا تظهر فى هذه العقود بمظهر السلطة العامة ، ولا يساهم المتعاقدون مع الدولة بموجب هذه العقود فى ادارة المرفق العام أو تنظيمه . ومثال هذه العقود : عقد توريد الانارة،

---

(١) المحكمة العليا - الدعوى رقم ١٠ السنة ٤ ق عليا (تنازع) - جلسة ١٩٧٤/٦/٢٩ .

عقود توريد الغاز ، عقود التليفون ، عقود ايجـار المساكن الشعبية .... الخ . ذلك أن المرافق العامة التى تقدم مثل هذه الخدمات هى مرافق اقتصادية ، كان من الممكن أن تدار عن طريق الالتزام . الا أن اتجاه الدول نحو الاشتراكية ضيق من فرص اللجوء الى طريقة الالتزام فى ادارة المرافق العامة .

وقد اكدت المحكمة العليا هذه المبادىء فى بعض من احكامها حيث تقول فى حكم صدر فى ٣ أبريل سنة ١٩٧٦ : « العقارات التى تنشئها مجالس المدن لاسكان بعض المواطنين بقصد تخفيف ازمة المسكن لا تعتبر اموالا عامة فى حكم المادة ٨٧ من القانون المدنى ، ذلك أن الاموال العامة طبقا لهذا النص هى العقارات والمنقولات التى للدولة أو لاشخاص الاعتبارية العامة التى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهورى أو قرار من الوزير المختص . فمعيار لتعـرف على صفة المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة . وهذا التخصيص لا يتوافر بالنسبة لهذه العقارات ذلك أن هذه المبانى مخصصة لفئة محددة من المواطنين بقصد تخفيف ازمة المساكن ومن ثم تدخل فى الملكية الخاصة لمجلس المدينة . كذلك فان العلاقة بين المنتفعين بها ومجلس المدينة تقوم على اساس تعاقدى وهذا التعاقد لا يتسم بميزات وخصائص العقود الادارية اذ يتعين لاعتبار العقد اداريا أن تكون الادارة بوصفها سلطة عامة طرفا فيه وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتميز بانتهاج اسلوب القانون العام فيما يتضمنه من شروط استثنائية غير مألوفة فى روابط القانون الخاص وهذه الخصائص لا تتوافـر فى العقود المحررة بين مجلس المدينة والمنتفعين بهذه المبانى . أما الشروط غير المألوفة المنصوص عليها فى هذه العقود فضلا عن أنها لا تكفى وحدها لاعتبار العلاقة عقدا اداريا مع تخلف الخصيصتين الأخريين المميزتين

للعقود الادارية آنفة الذكر فان تلك الشروط مألوفة مع نوع خاص من العقود المدنية وهى عقود الاذعان وقد نظمها القانون المدنى بنصوص تكفل دفع اضرارها عن الطرف الضعيف ... » (١) .

وفى حكم آخر تقول المحكمة العليا : « يتعين لاعتبار العقد عقدا اداريا أن يكون أحد طرفيه شخصا معنويا عاما وأن يكون تعاقده بوصفه سلطة عامة وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الادارية التى تتميز بانتهاج اسلوب القانون العام فيما يتضمنه من شروط استثنائية غير مألوفة فى روابط القانون الخاص . فاذا كان العقد مثار النزاع بين الطرفين قد أبرم بين مورث المدعى عليهم وبين الهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية وهى مرفق اقتصادى بقصد الافادة من خدمة المرفق المذكور الخاصة بالاتصالات التليفونية أى لتحقيق خدمة خاصة للمشترك وليست له أى صلة بنشاط المرفق أو بتسييره وتنظيمه ، فانه يخضع للاصل المقرر فى شأن العقود التى تنظم العلاقة بين المرافق الاقتصادية وبين المنتفعين بخدماتها باعتبارها من روابط القانون الخاص لانتفاء مقومات العقود الادارية وخصائصها المتقدم ذكرها بالنسبة اليه ولا يؤثر فى هذا النظر ما تضمنه هذا العقد من شروط استثنائية قد يختلط الأمر بينها وبين الشروط الاستثنائية التى يتميز بها اسلوب القانون العام فى العقود الادارية ، ذلك أن تلك الشروط مألوفة فى نوع خاص من العقود المدنية وهو عقود الاذعان ، وقد نظمها القانون المدنى بنصوص تكفل دفع اضرارها عن الطرف الضعيف ، فاجاز للقاضى اعفاء هذا الطرف من تنفيذها كما اجاز له تعديلها اذا كانت شروطا تعسفية وأخيرا حظر تفسير العبارات الغامضة فى عقود الاذعان تفسيرا ضارا بمصلحة الطرف المذعن » (٢) .

---

(١) المحكمة العليا — الدعوى رقم ١٢ لسنة ٤ ق عليا (تنازع) ، جلسة ١٩٧٦/٤/٣ .

(٢) المحكمة العليا — الدعوى رقم ٨ لسنة ٥ ق عليا (تنازع) — جلسة ١٩٧٥/٤/٥ .

الباب الثالث

تنظيم النشاط الاقتصادى الخــاص

نما فى السنوات الأخيرة علم القانون الاقتصادى الذى ينقسم الى قسمين كبيرين : القانون الاقتصادى العام والقانون الاقتصادى الخاص. ويعالج القانون الاقتصادى العام مظاهر تدخــل الدولة فى النشــاط الاقتصادى وأثره على الاقتصاد القومى وتأثره به .

وللتدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى صور مختلفة . كما أن لهذا التدخل أثرا على القانون الادارى . وعلى ذلك نبحث على التوالى :

الفرع الأول : صور نشاط الادارة الاقتصادى .

الفرع الثانى : أثر تطور الجوانب الاقتصادية فى القانون الادارى.

الفرع الأول

صور نشاط الادارة الاقتصادى

تتدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية بأسلوب أكثر ايجابية من تدخلها فى مجال الضبط الادارى وأقل من تدخلها عن طريق المرفق العام.

ويكون هذا التدخل عن طريق اتخاذ قرارات ادارية ذات أثر مباشر أو غير مباشر على الاقتصاد وقد ادى تدخل الدولة فى المجال الاقتصادى وازدياد نشاطها الاقتصادى الى احداث تغيير هام فى العلاقة بين القانون العام والقانون الخاص . فقد تأثر النظام العام المعروف فى القــانون

المدنى ، وبرز ما يمكن أن يسمى بالنظام العام الاقتصادى كما يقـوم الدولة بدور رئيسى فى مجال الائتمان وعلى ذلك نبحث على التوالى :

المبحث الأول : النظام العام الاقتصادى .

المبحث الثانى : دور الدولة فى مجال الائتمان .

المبحث الأول

النظام العام الاقتصادى

يتميز النظام العام الاقتصادى عن النظام العام التقليدى فى إن الأخير ذو طابع سلبى اذ أنه يقتصر على منع بعض التعاقدات بينما النظام العام الاقتصادى يتميز بطابع ايجابى . وتختلف درجة ايجابية النظام العام الاقتصادى باختلاف الايديولوجية التى تعتنقها الدولة . وهنا يميز الفقه بين النظام العام فى ظل الليبرالية الحديثة وبين النظام العام فى ظل الاقتصاد الموجه .

التدخل فى ظل الليبرالية الحديثة :

لاتهدف الليبرالية الحديثة الى تحطيم الاقتصاد القائم على السوق أو القضاء على حرية التعاقد وانما تسعى فقط إلى تصحيحها .

ويتمثل هذا التصحيح فى مجموعة من الأوامر تمنع بعض الأنشطة التى قد تهدد حرية التعاقد . من ذلك الاجـراءات المنظمة للتنافس والقواعد التى تحرم الاتفاقات والتعاقدات التى تنطوى على غبـن والقوانين التى تفرض سعرا محددا لسلع معينة .

وهنا نجد أنفسنا أمام نظام ليس ببعيد عن نظام الليبرالية التقليدية. كل ما حدث هو اتساع مجال تدخل الدولة التى مازالت تقوم بدور الحارس . وسبب هذا التوسع هو ظهور قوى اقتصادية خاصة يمكنها أن

تفرض ارادتها وأحيانا تسيء استعمال حقوقها نتيجة سيطرتها على السوق أو احتكارها لنشاط معين • ويكون دور الدولة هنا هو منع هذه الاساءات الناتجة عن نشوء مشروعات خاصة عملاقة •

ويأخذ النظام العام في الليبرالية الحديثة بالشكل السلبي والشكل الايجابي معا • والمثال على الشكل الأخير الواجبات الإيجابية المفروضة على شركات التأمين والشركات العقارية والبنوك •

وفي ظل هذا النظام الجديد لازالت حرية التعاقد هي الأصل ولكن تحرص الدولة على أن يكون أطراف التعاقد على بينة من شروط التعاقد منعا لاساءة استعمال الحق من جانب القوى الاقتصادية العملاقة في المجتمع الصناعي الحديث •

التدخل في ظل نظام الاقتصاد الموجه :

على العكس من الوضع في ظل الليبرالية الحديثة يؤدي نظام الاقتصاد الموجه الى الحد من حرية التعاقد الى حد يمكن أن يقال أن هذه الحرية ليست أساسا في المجتمع • ويترتب على هذا الشك في قدرة حرية التعاقد على تسيير الحياة الاقتصادية نتائج وخيمة على الاقتصاد بصفة عامة وعلى حركة الأموال وعلى انتعاش السوق وعلى دعائم المدنية القائمة على التراضي وعلى القاعدة الأصولية والتي مؤداها أن العقد شريعة المتعاقدين •

فبينما يخضع التعاقد في النظم الليبرالية الحديثة لتنظيم مؤداه اعلام المتعاقدين واستبعاد المدلسين وذوي النوايا السيئة ، فانه في الاقتصاد الموجه تكون العقود معدة سلفا وتكاد تكون مفروضة • فعندما يتعين حماية فريق من المتعاقدين تعد الدولة سلفا العقد وتعرض على المتعاقدين صيغته من حيث الحقوق المالية ومدة التعاقد وامتيازات كل طرف • ومن هنا يقال أن هناك نظاما يخضع له المتعاقدون ومثاله ما

يحدث فى ظل قانون العمل وتحديد الأسعار وقوانين ايجارات المساكن والأراضى وعقود الانتقال ومنح القروض والتصدير والاستيراد والسمة العامة للاقتصاد الموجه هى عدم الثقة فى حرية التعاقد وقواعد اقتصاد السوق • وفيما عدا هذه السمة تختلف نظم الاقتصاد الموجه فيما بينها اختلافا بينا حسب الأهداف التى تسعى الى تحقيقها •

ويلاحظ أن المجتمعات الليبرالية تتبنى الاقتصاد الموجه فى حالات الأزمات أو الحروب بشكل مؤقت • بينما تجعل المجتمعات الاشتراكية من الاقتصاد الموجه سياستها العامة •

المبحث الثانى

دور الدولة فى مجال الائتمان

يختلف دور الدولة فى مجال منح القروض أى توزيع الائتمان من دولة الى أخرى ، ويرجع ذلك الى اختلاف دور القطاع الخاص بالنسبة الى القطاع العام فى مجال الائتمان • ويتعين للتعرف على مدى أهمية دور الدولة فى مجال الائتمان دراسة حجم ونشاط البنوك الخاصة وحجم ونشاط البنوك العامة وكذلك حجم ونشاط البنوك التى تشارك فيها الدولة مناصفة مع القطاع الخاص •

وأيا كان دور البنوك الخاصة وحجم نشاطها فان الدولة تتولى الهيمنة على بنك البنوك أو البنك المركزى • ومعروف أن البنك المركزى تتجمع لديه جميع العمليات البنكية كما يتولى القيام بعمليات الخصم واعادة الخصم L'escompte et le Réescompte مما يتيح البنك المركزى التحكم فى عمليات الائتمان قصيرة الأجل •

والى جانب الدور الهام الذى يلعبه بنك البنوك فى عمليات الائتمان هناك خزانة الدولة التى تقوم بمنح قروض قصيرة الأجل وقروض أخرى طويلة الأجل •

وتتولى الخزانة العامة تمويل عمليات البناء والتنمية فى المناطـق النائية والأكثر تخلفا •

وفضلا عن ذلك تنشىء الدولة هيئات ائتمانية متخصصة فى مجالات اقتصادية محددة كمنح قروض للتجهيز الصناعى ومنح قروض للعقارات أو للتجارة الخارجية أو للفنادق أو لتنمية الصناعات التقليدية أو لمعاونة الفـــلاحين •

وفضلا عن ذلك تكون الدولة ذات مركز مهم بسبب ادارة البنك المركزى الذى يعتبر بنك البنوك يجعلها تستطيع التأثير بطريق غــير مباشر على جزء كبير من العمليات البنكية التى مازالت بين يدى الأفراد العاديين •

ويؤدى وجود الدولة كأحد البنوك الى جانب البنوك الخاصة الى خلق مشاكل عديدة •

فقد تتعارض سياسة الدولة العامة مع سياسة البنوك الخاصة . ويتطلب هذا نوعا من التنسيق بين سياسة بنوك الدولة والبنوك الخاصة. أى بين السياسات العامة والمصالح الخاصة •

ولا يمكن حل هذا التعارض الا باللجوء الى اصدار قوانين تنظم النشاط الائتمانى ويخضع لهذه القوانين بنوك الدولة والبنوك الخاصة على حد سواء • ونشأ عن مجموع هذه القوانين فى هذا المجال مايسمى بالنظام العام الائتمانى • وهو مجال تظهر فيه الدولة بمظهر السلطة حتى لا تؤدى الحرية المطلقة الى أزمات اقتصادية خطيرة تهدد الدولة •

التنسيق بين سياسة الدولة الاقتصادية ونشاط الدولة الائتمانى :

يبدو أن أجهزة الدولة التى تعمل فى مجال الائتمان لا تعمل طبقا لخطة منسقه ، وانما يعمل كل جهاز فى مجال محدد دون وجود ترابط مع اختلاف فى نظم الهيئات التى تعمل فى هذا المجال •

هذا الاستقلال بين هيئات الائتمان العامة المختلفة ناتج عن ظهور نشاط الدولة فى مجال الائتمان وتشعبه تدريجيا ، بشكل لم تتمكن النصوص من احتوائه وتنظيمه ، أى أن الجانب العملى يسبق بكثير الجانب النظرى القانونى .

ويختلف اسلوب منح الائتمان من قطاع الى آخر ، وتختلف شروط منح الائتمان من هيئة الى أخرى اذ لا يوجد أى التزام على الهيئات العامة باحترام قواعد معينة بل أن المسألة متروكة لتقدير الدولة .

ربما كانت هناك تعليمات بفحص طلبات القروض فى ضوء الخطة العامة غير أن هذه التعليمات تظل غير ملزمة .

وما يجعل مسألة التنسيق بين عمل الهيئات الائتمانية مسألة صعبة تعدد هذه الهيئات فهناك وزارة الاقتصاد ووزارة المالية وهيئة التأمينات وصندوق التوفير والبنوك المتعددة المملوكة للدولة وبنك البنوك .

وقد زاد الشعور فى فرنسا بعدم وجود وحدة أو تنسيق فى السياسة الائتمانية ولذلك ينادى الاقتصاديون هناك بضرورة وجود جهاز للتنسيق بين أنشطة البنوك من ناحية ، والسياسة الاقتصادية من ناحية أخرى وضرورة وجود جهاز لتوقيع العقوبات على من يخالف القواعد المتفق عليها من ناحية السياسة الائتمانية .

ويقدم الاقتصاديون عدة حجج للدفاع عن وجهة نظرهم منها أن الليبرالية المطلقة انتهى عهدها ولم تعد لها حياة فى أى دولة فى العالم فى مجال الائتمان . وذلك منذ أوضح الاقتصاديون المحدثون (كينز) أن الائتمان هو عملية خلق للنقود ، وبالتالى فانه يجب أن يخضع للتنظيم القانونى ولا يترك دون تنظيم . فالليبرالية الحديثة لم تعد تكتفى بالتحليل الجزئى La micro analyse وانما انتقلت الى التحليل الشمولى والى دراسة النظام الاقتصادى ككل La macro analyse وبهذا نشأ النظام العام الائتمانى . بحيث أصبح تحديد وتثبيت سعر

الفائدة من اختصاص السلطات العامة حتى فى الدول الصناعية الغربية ذات النظام الاقتصادى الليبرالى •

ومن المعروف أن السياسة النقدية من أهم وظائف الدولة ويكمل السياسة النقدية سياسة الائتمان بل انها جزء منها لأن الائتمان يعنى السيولة النقدية ، كما أن التضخم يمكن أن يكون مصدره السياسة النقدية ، ويمكن أن يرجع الى السياسات الائتمانة أو أساليب الائتمان وما يخضع له من قواعد •

ومن ناحية أخرى وبشكل أعم يعتبر تنظيم الائتمان وسيلة حاسمة فى تنظيم الاقتصاد اذ يمكن عن طريق تنظيم الائتمان التحكم فى سلوك المستهلكين والمستثمرين •

ويختلف تنظيم الائتمان باختلاف الظروف فعندما تنخفض قيمة العملة ، وهى الظاهرة المعروفة بالتضخم يمكن التدخل على نحو يضبط الاستهلاك بالتضييق على القروض ـ الممنوحة للمستهلكين وذلك باشتراط شروط أشد لمنح هذه القروض وفرض سدادها فى فترة قصيرة • هذه الشروط ستحد من الطلب على اقتراض النقود للمدى القصير لأسباب استهلاكية •

يمكن أن يكون هذا الاجراء للحد من الاستهلاك مصحوبا بتشجيع الاقتراض للاستثمار للمدى الطويل أو المتوسط • فتتحول النقود من الاستهلاك الى الاستثمار وتخف حدة التضخم وتقف عملية تدهور العملة •

وهكذا يمكن للدولة باعتبارها قائمة بنشاط بنكى ضخم أن توجه الائتمان الوجهة التى تراها •

غير أنه توجد الى جانب بنوك الدولة البنوك الخاصة واذا أخضعت الدولة بنوكها لنظام معين لتحقيق سياسة معينة دون أن تخضع البنوك الخاصة لذات النظام فان نشاط هذه الأخيرة يمكن أن يعرقل السياسة العامة لأن المقترضين سيتوجهون الى البنوك الخاصة وينصرفون عن بنوك الدولة .

لهذا السبب تتدخل الدولة باصدار قانون يخضع له نشاط الدولة والنشاط الخاص . واتباع هذا الأسلوب يعتبر أمرا حتميا فى هذا المجال.

هذا القانون يجب أن يطبق على البنوك العامة والبنوك الخاصة على حد سواء . ويلاحظ أن الخروج على السياسة العامة للدولة قد يكون نابعا من بنوك عامة . وتعتبر مشكلة توقيع الجزاءات على هذه البنوك مسألة هامة . وقد حدث فى فرنسا توقيع جزاءات على بنك عام خرج على سياسة الحد من الائتمان التى وضعت سنة ١٩٦٩ لوقف تدهور قيمة الفرنك الفرنسى .

عالجنا حتى الآن المؤسسات الائتمانية وموقف الدولة منها غير أن نشاط الدولة فى مجال الائتمان لتحقيق السياسة العامة لايقف عند المؤسسات الائتمانية ، وانما يتعداها الى جميع العمليات الائتمانية حيث تتدخل لتنظيم الشراء بأجل وتحديد شروطه من حيث قيمة المبالغ وأسلوب السداد وزمن السداد . وبصفة عامة تخضع عملية استئجار النقود لتنظيم قانونى وبهذا يمكن أن يقال أن الدولة تختص أيضا بتنظيم سعر الفائدة الاتفاقى .

الفـــرع الثانى

أثر تطور الجوانب الاقتصادية فى القانون الادارى

يعتبر تطور الجانب الاقتصادية أضخم تطور طرأ على القـــانون الاقتصادى وهذا التطور كمى وكيفى فى آن واحد .

أما التطور الكمى فيتضح من ازدياد حجم القواعد الادارية ذات الطابع الاقتصادى ، والمتعلقة أساسا بتنظيم اقتصاد الدولة والائتمان والاستثمار وبالمشروعات العامة .

وأما التطور الكيفى فيمكن تلخيص أهم جوانبه فيما يلى(١) :

١ ــ هناك تعديل هام طرأ على مبدأ المساواة أمام الادارة بسبب تدخل العناصر الاقتصادية التى تؤثر على سلوك الادارة حيال المتعاملين معها ــ فقد انسحب مبدأ المساواة وحل محله التمييز بين المتعاملين مع الادارة وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسى بشرط أن تكون اعتبارات المصلحة العامة هى الدافع وراء هذا التمييز وأن تكون الادارة فى سلوكها هذا تهدف الى وضع التشريعات المتعلقة بالاقتصاد الموجه موضـــع التنفيذ

٢ ــ من ناحية أخرى تستعير الدولة فى نشاطها الاقتصادى وفى ادارة مشروعاتها الاقتصادية الوسائل الفنية التى تدار بها مشروعات القانون الخاص .

---

(1) De Laubadère : Droit éconsmique publique, Dalloz.
Farjat : Droit economique, op. cit.

٣ ــ أن تبنى التخطيط يخلق مسائل ومشاكل لايمكن حلها بالرجوع الى قواعد القانون العام أو قواعد القانون الخاص ففى اطار الاقتصاد الموجه L'economie concerteé تستخدم الدولة اساليب القانون العقدية لتسيير نشاطها • كما تمنح الدولة وسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة الى هيئات خاصة وبذا ينشأ مجال من مجالات نشاط الدولة يصعب تكييفه بمفاهيم وتصنيفات القانون العام التقليدى •

٤ ــ كان ولا يزال القرار الادارى هو أسلوب الدولة الأهم فى الاتصال بالأفراد • واذا كان هناك تحول أو تطور قد طرأ نتيجة لازدياد نشاط الدولة فى المجال الاقتصادى فان هذا التحول يتمثل فى ازدياد السلطة التقديرية للادارة • فمن المعروف ان سلطة الادارة عند اتخاذ أى قرار قد تكون سلطة مقيدة وقد تكون سلطة تقديرية وتكون سلطة الادارة مقيدة اذا فرضت عليها القوانين واللوائح أن تسلك سبيلا واحدا ولم تترك لها حرية الاختيار ، بينما تكون سلطة الادارة تقديرية اذا تركت لها القوانين واللوائح حرية الاختيار بين التصرف أو عدم التصرف، وبين عدة طرق للتصرف أزاء موقف معين •

ازدادت اذن سلطة الادارة التقديرية ، وانحسرت السلطة المقيدة نتيجة لازدياد نشاط الدولة الاقتصادى الذى يحتاج الى تقدير ملاءمة ومناسبة القرار للموقف وهو صلب السلطة التقديرية ، ففى المجالات الاقتصادية يندر أن يضع القانون قواعد تحدد كيفية التصرف وانما يكتفى بوضع ارشادات أو معايير عامة تستهدى بها الادارة عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالاقتصاد ، تاركة لها سلطة تقدير الموقف • بل أن القانون كثيرا ما يسمح باستعمال الوسائل الاستثنائية لتحقيق الأهداف العامة •

٥ ــ يلاحظ ازدياد حالات التفويض من جانب الوزير لنوابه وللمديرين وذلك لضمان حسن سير الأمور كما أن النشرات المصلحية les circulaires قد ازدادت أهميتها ودورها فى الجهاز الادارى للدولة الحديثة .

٦ ــ أن القرارات الادارية قد تكون سليمة وقد تكون أوامر ايجابية. ومثال النوع الأول أن تحرم الادارة على الأفراد السير بالعربات الا على الجانب الأيمن من الطرق أو أن تمنع المرور الا فى اتجاه واحد أو أن تمنع استعمال مكبرات الصوت . أما الأوامر الايجابية فمثالها دفع الضرائب واداء الخدمة العسكرية . واذا كانت الصورتان من الأوامر موجودتين معروفتين منذ القدم ، فان تدخل الدولة وازدياد نشاطهـا الاقتصادى ادى الى نمو الأوامر الايجابية وكبر حجمها عن ذى قبل .

٧ ــ قد يؤدى تبنى التخطيط ووضع خطط خمسية وخطط طويلة المدى الى اثارة مشاكل حول تكييفها وطبيعتها .

فمن الناحية الشكلية تصدر الخطة فى شكل قانون عام فى مضمونه . أى تتوفر فيه صفتا العمومية والتجريد اللازمتان لتكييف العمل بأنه قانون وذلك فيما عدا بعض الأجزاء المتعلقة بالموازنة والتنبؤات وبعض النصوص الموجهة الى أشخاص بأعينهم .

الخطة هى عمل من اعداد الحكومة يصدره البرلمان فى شكل قـانون والخطة يمكن خلال السنوات المحددة لها أن تكون محل تعديل فى أهدافها ولكن قابلية الخطة للتعديل لا يفقدها كل قيمتها .

غير أن الخطة رغم صدورها أو التصديق عليها من جانب السلطة التشريعية ليست مشمولة بالقوة التنفيذية . واذا كانت الخطة اجبارية وملزمة فى المجتمعات الشيوعية فانها لا تعدو ان تكون مجرد برنامج فى الدول ذات الاقتصاد المختلط . فهى فى نظم الاقتصاد المختلط ليست

ملزمة للمشروعات العامة ، ومن باب أولى فهى ليست ملزمة للمشروعات الخاصـــة .

وقد ثارت مسألة الرجوع الى الخطة ومدى الزاميتها عند الرغبة فى التعرف على مدى مشروعية قرار صدر تنفيذا للخطة ويميل الفقه الى اعتبار الخطة عملا ذا قيمة قانونية فى سلم تدرج القواعد القانونية. غير ان القضاء الفرنسى لم يتعرض للمشكلة ولم يحسمها من الناحيـــة العملية .

ويبدو أن الخطة ينظر اليها كما لو كانت وثيقة تشتمل على الأهداف والتوصيات وتحدد التوجيهات الواجب اتباعها فى المستقبل . هـــذه الوثيقة يتم تنفيذها بواسطة مجموعة من الاجراءات التنفيذية . هذه الاجراءات تستخدمها السلطات العامة لوضع أهدف الخطة موضع التنفيذ.

فكل الوسائل القدرية ، بما فى ذلك تلك المصحوبة بتوقيع جزاءات جنائية يمكن استخدامها لتحقيق أهداف الخطة . اذ يمكن للسلطات العامة اصدار قرارات متعلقة بالأسعار مثلا . ويمكن أن تكون هذه القرارات مقرونة بتوقيع جزاءات جنائية على من يخالف نصوصها .

ففى يونيه سنة ١٩٦٨ صدر فى ظل الخطة الخمسية العامة فى فرنسا خطة هدفها تحقيق الثبات للأسعار فى ظل نظام الحرية الخاضعة للرقابة. وكانت القرارات المنفذة مقرونة بتوقيع جزاءات جنائية ، بل أن السلطات العامة كان بامكانها اجبار المنتجين على انتاج سلع معينة .

ولما كانت الخطة فى الدول ذات النظام الاقتصادى المختلط هى من اعداد الدولة والأفراد فان تنفيذها يكون موضع اتفاق أيضا بين السلطات العامة وأشخاص القانون الخاص وتتبع الدولة أساليب تعاقدية أو

أساليب الادارة الموجهة .. ومن هذه الأساليب اشباه العقود والتسهيلات المالية . ويقصد باشباه العقود فى نطاق الخطة أن تمنح الدولة مزايا مالية للمشروعات التى تلتزم بتحقيق اهداف الخطة مثل الاعفاءات الضريبية ، والتسهيلات المالية ومثالها القروض والضمانات التى تمنح للمشروعات التى تساهم فى تحقيق أهداف الخطة . وقد تشجع الدولة ممثلى مهن معينة لازمة للخطة بتثبيت الأسعار بالنسبة لهم بحيث يستفيدون من أسعار خاصة .

ويؤكد الفقه ان اجراءات تنفيذ الخطة مستقلة عن الخطة(1) ويؤدى الاستقلال بين الخطة واجراءات تنفيذها الى اعطاء حرية اختيار وسائل التنفيذ للسلطات العامة . وتختلف هذه الوسائل باختلاف الظروف . ففى الأزمات تلجأ السلطات العامة الى أساليب القهر بينما تلجأ الى الاساليب الاتفاقية فى الظروف العادية .

وبذلك يمكن أن يقال أن الخطة عمل قانونى من طبيعة خاصة . تحتل فيه اشباه العقود والمالية الخاضعة للمفاوضة أهمية خاصة .

ومن ناحية أخرى يجب أن نفهم فى مجال الخطة الجزاءات بمعنى واسع . فالجزاءات التى تعطى للقاعدة صفتها القانونية ليست بالضرورة جزاءات عقابية اذ يمكن أن نعتبر منح الامتيازات باعتبارها حافزا على عمل شىء معين ، وسيلة فعالة لضمان تنفيذ القانون .

واذا كانت السلطات العامة مقيدة بأهداف الخطة فهى حرة فى اختيار وسائل تنفيذها وأشكال هذا التنفيذ . وهنا يجب التفرقة بين السلطة

---

(1) Farjat : op. cit., p. 109-116.

السياسية وهى مسئولة عن تنفيذ أهداف الخطة ، وبين السلطة الادارية التى لا تسأل عن هذه الأهداف . ولذلك يمكن أن تنعقد مسئولية الحكومة سياسيا لأنها لم تحترم هدفا من أهداف الخطة . أما المسئولية القانونية فلا يمكن أن تثار فى وجه أى سلطة لأنها لم تحترم هدفا من أهـداف الخطـة .

ذلك أن الخطة عمل سياسى والمسئولية عنه مسئولية سياسية . واذا كانت هناك وسائل قانونية لضمان تنفيذ الخطة فانها وسائل لا ترقى الى جعل الخطة فى ذاتها قانونا وان كانت تحيط الخطة بضمانات بحيث لاتعدو مجرد برنامج ارشادى . ولذا فالخطة بالنسبة لرجل القـانون تمر بمرحلة انتقالية تجعل طبيعتها القانونية محـل نقاش وجـدل . خاصة فى الدول التى تحتفظ بالقطاع الخاص وتترك حرية وحق الملكية للأفراد دون مساس .

قانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣

باصدار قانون فى شأن هيئات القطاع العام وشركاته(١)

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

مادة ١ — يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن هيئات القطاع العام وشركاته .

مادة ٢ — تسرى على شركات القطاع العام فيما لم يرد به نص خاص فى هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه الأحكام التى تسرى على شركات المساهمة التى تنشأ وفقا لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

مادة ٣ — لا يترتب على تطبيق أحكام هذا القانون الاخلال بما تضمنته القوانين أو قرارات رئيس الجمهورية من أنظمة خاصة لبعض هيئات أو مؤسسات أو شركات القطاع العام وتسرى أحكامه على هذه الجهات فيما لم يرد به نص خاص فى تلك القوائم أو القرارات .

مادة ٤ — يصدر رئيس الجمهورية اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٣١ تابع أ فى ١٩٨٣/٨/٤ .

مادة ٥ ــ يلغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامةوشركات القطاع العام والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام .

مادة ٦ ــ يصدر الوزير المختص القرارات اللازمة لتصفية أعمال المجالس العليا للقطاعات التابعة له وأماناته الفنية .

ويستمر العاملون بهذه الجهات فى تقاضى مرتباتهم وأجورهم وبدلاتهم الى أن يصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات ذات الشأن بنقلهم بدرجاتهم وأقدمياتهم الى هيئات القطاع العام أو شركاته أو الحكومة أو الهيئات العامة أو الادارة المحلية على أن يتم ذلك فى مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون . واذا زاد ما يتقاضاه العامل عند النقل من مرتبات وبدلات عما هو مقرر للوظيفة المنقول اليها يحتفظ بصفة شخصية بما يتقاضاه الى أن يتم استهلاكه بالترقيات أو بالعلاوات أو بما يقرر بالجهة المنقول اليها من بدلات .

مادة ٧ ــ ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة ، وينفذ كقانون من قوانينها ،

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٠ شوال سنة ١٤٠٣ (٣٠ يوليو سنة ١٩٨٣) .

***

قانون فى شأن هيئات القطاع العام وشركاته

الكتـــاب الأول

هيئات القطاع العـــام

مادة ١ ــ تقوم هيئات القطاع العام فى مجال نشاطها ومن خلال الشركات التى تشرف عليها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى والعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقا للسياسة العامة للدولة وخططها .

ويتولى الوزير المختص عن طريق هيئات القطاع العام المتابعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة فى مجالات نشاط هذه الهيئات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة فى هذه المجالات .

مادة ٢ ــ تنشأ هيئة القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتعتبر من أشخاص القانون العام ، ويحدد القرار الصادر بانشائها :

١ ــ اسمها ومركزها الرئيسى .

٢ ــ الغرض الذى أنشئت من أجله .

٣ ــ الوزير المشرف عليهـــا .

٤ ــ مجموعة الشركات التى تشرف عليها وتحدد على أســـاس تماثل أنشطتها أو تشابهها أو تكاملها ، ويؤول الى الهيئة صافى حقوق الدولة فى هذه الشركات ، ويجوز أن يعهد قرار انشاء الهيئة اليهـــا بمباشرة نشاط معين بنفسها .

٥ ــ ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة اللازمة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله .

مادة ٣ — يتكون رأس مال هيئة القطاع العام من :

١ — رؤوس أموال شركات القطاع العام التى تشرف عليها المبينة والمملوكة للدولة ملكية كاملة ٠

٢ — أنصبة الدولة فى رؤوس أموال الشركات التى تشرف عليها الهيئة والتى تساهم فيها بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد ٠

٣ — الأموال التى تخصصها لها الدولة ٠

مادة ٤ — تتكون موارد هيئة القطاع العام من :

١ — نصيبها فى صافى أرباح شركاتها التى يتقرر توزيعها ٠

٢ — حصة مقابل الاشراف المقرر فى توزيع أرباح الشركات المذكورة ٠

٣ — ما تخصصه لها الدولة من اعتمادات ٠

٤ — الهبات والمنح والقروض المحلية والاجنبية التى يقبلها أو يعقدها مجلس الادارة ٠

٥ — أية موارد أخرى تحصل عليها نتيجة لنشاطها أو نتيجة ما تقدمه الى الشركات التى تشرف عليها أو الى الغير من أعمال أو خدمات ٠

مادة ٥ — يتولى ادارة هيئة القطاع العام مجلس يعين بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات بناء على ترشيح الوزير المختص، ويشكل على الوجه الآتى :

١ – رئيس مجلس الادارة .

٢ – عدد لا يزيد على خمسة من رؤساء مجالس ادارة الشركات التى تشرف عليها الهيئة ، أو من شاغلى الوظائف العليا بالهيئة اذا كانت تباشر النشاط بنفسها .

٣ – عدد لا يزيد على أربعة من ذوى الخبرة والكفاية فى مجال تخصصاتهم المطلوبة للشركات التى تشرف عليها الهيئة فى النواحى الادارية والتنظيمية والفنية والمالية والاقتصادية والقانونية .

ويحدد القرار ما يتقاضونه من مكافآت العضوية وبدل الحضور .

٤ – ممثل للنقابة العامة للعاملين فى مجال نشاط الهيئة يختاره مجلس النقابة المذكور .

مادة ٦ – مجلس ادارة هيئة القطاع العام هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لمباشرة اختصاصات الهيئة لتحقيق الغرض الذى انشئت من أجله فى اطار الاهداف والخطط والسياسة العامة للدولة وعلى الوجه المبين بهذا القانون . وله بصفة خاصة الاختصاصات المبينة فى المواد الآتية :

مادة ٧ – يختص مجلس ادارة هيئة القطاع العام بالنسبة الى الهيئة بما يأتى :

١ – الموافقة على الموازنة التخطيطية للهيئة .

٢ – الموافقة على ميزانية الهيئة والحسابات والقوائم الختامية .

٣ – وضع اللوائح الداخلية الخاصة بالهيئة واصدار القرارات المتعلقة بشئونها المالية والادارية والفنية ، وذلك دون التقيد باللوائح والنظم الحكومية .

٤ ـ وضع معايير الأداء وتقييمها وفحص التقارير التى تقدم عن سير العمل بالهيئة ومركزها المالى •

٥ ـ تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الافراد •

٦ ـ تملك أسهم الشركات عن طريق شرائها أو المساهمة فى رأس مالها دون التقيد بالمدد المقررة لتداول أسهم الشركات الجديدة •

٧ ـ الاقتراض •

مادة ٨ ـ دون اخلال بما لمجلس ادارة كل شركة من الشركات التى تشرف عليها هيئة القطاع العام يختص مجلس ادارة الهيئة بالنظر فى كل ما يرى الوزير المختص أو رئيس مجلس الادارة عرضه على المجلس من مسائل تتعلق بالهيئة أو بالشركات التى تشرف عليها وكذلك بما يأتى :

١ ـ اقرار الخطط والاهداف العامة لكل شركة ولمجموعة الشركات التى تشرف عليها طبقا للسياسة العامة للدولة وفى اطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة •

٢ ـ دراسة المشكلات الاساسية التى تعترض انطلاق الشركات بكامل طاقتها لملاقاة ما قد تلاقيه من معوقات من أية ناحية تؤثر على انتاجيتها واقتراح وسائل معالجتها •

٣ ـ اعداد الدراسات الفنية والاقتصادية المتصلة بالنشاط العام للشركات التى تشرف عليها لتطوير الممارسات والانشطة الداخلة فى نطاق اختصاصها ووضع معايير الانابة والمساءلة بحيث يكون مناطها مدى التزام الشركة بتحقيق الاغراض المستهدفة من الخطة العامة للدولة •

٤ ـ المتابعة الدورية للشركات فى مجالات أنشطتها المختلفة خاصة فى مجالات الانتاج والمبيعات والتصدير والاستثمار والعمالة والربحية والاجور والحوافز وغيرها على أساس النماذج والضوابط التى يضعها مجلس ادارة الهيئة وكذلك متابعة الشركات فى تلافى ما يبديه الجهاز المركزى للمحاسبات من ملاحظات .

٥ ـ التنسيق بين الشركات التى تشرف عليها بعضها وبعض وبينها وبين هيئات القطاع العام الأخرى والشركات التى تشرف عليها فيما يتعلق بالأمور ذات الاهتمام المشترك لتحقيق الانتاج الأفضل والاستفادة من مزايا الانتاج الكبير .

٦ ـ التنسيق بين الشركات التى تشرف عليها الهيئة لتحقيق الحد الأقصى من التكامل الأفقى والرأسى بما يكفل معالجة الاختناقات الانتاجية والتمويلية وغيرها وله فى سبيل ذلك انشاء صندوق لموازنة أسعار منتجات أو أنشطة هذه الشركات ويتم تحديد مصادر تمويله بالاتفاق مع وزارة المالية .

٧ ـ دعم نظم التدريب المشترك بما يكفل علاج الاختناقات العمالية والفنية والادارية .

٨ ـ اقراض الشركات التى تشرف عليها أو ضمانها فيما تعقده من قروض .

٩ ـ اقتراح نقل الاستثمارات من شركة لم تستعملها الى أخرى تشرف عليها ذات الهيئة .

١٠ ـ اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيمها أو الحاقها بهيئة قطاع عام أخرى بعد الاتفاق بين الهيئتين حسبما تقتضيه المصلحة العامة .

١١ ـ تحديد ما يستحقه ممثلو الشركة فى مجالس الادارة والجمعيات العامة للشركات التى تساهم الشركة فى رأسمالها نظير جهودهم من المرتبات والمكافآت والاجور والمزايا النقدية أو العينية وبدلات الحضور وطبيعة العمل بما لا يجاوز الحد الاقصى الذى يصدر بتحديده قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويؤول ما يزيد على هذا الحد الى الشركة .

مادة ٩ ـ يجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه .

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا الا بحضور أغلبية الأعضاء وتصدر قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

وللمجلس ان يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة بهم من ذوى الخبرة من العاملين بالهيئة او غيرهم دون أن يكون لهم صوت معدود فيما يتخذه المجلس من قرارات .

ويجوز للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجان يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له أن يعهد الى رئيس مجلس الادارة أو أحد المديرين ببعض اختصاصاته ، وللمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين فى القيام بمهمة محددة .

مادة ١٠ ـ للوزير المختص دعوة مجلس ادارة هيئة القطاع العام الى الانعقاد وله فى جميع الاحوال حضور الجلسات وحينئذ تكون له رئاسة المجلس .

مادة ١١ ـ يبلغ رئيس مجلس الادارة قرارات المجلس خلال سبعة أيام الى الوزير المختص لاعتمادها ، وعلى الوزير أن يصدر قراره

بشأنها ويبلغه الى الهيئة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصول الأوراق اليه والا اعتبرت هذه القرارات نافذة ، وذلك دون اخلال بما قد تتطلبه القوانين من اعتمادات أو موافقة سلطات أعلى .

مادة ١٢ — يمثل رئيس مجلس الادارة الهيئة أمام القضاء وفى صلاتها بالغير .

ويختص بما يأتى :

١ — تنفيذ قرارات مجلس الادارة .

٢ — ادارة الهيئة وتصريف شئونها .

٣ — موافاة الوزير المختص وأجهزة الدولة المعنية بما تطلب من بيانات أو معلومات .

ولرئيس مجلس ادارة الهيئة أن يفوض واحدا أو أكثر من شاغلى الوظائف العليا فى بعض اختصاصاته .

مادة ١٣ — يندب الوزير المختص من يحل محل رئيس مجلس ادارة الهيئة فى حالة غيابه أو خلو منصبه .

مادة ١٤ — تبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بانتهائها . ويكون للهيئة موازنة تخطيطية مستقلة تعد على نمط الموازنات التجارية .

ويعتبر أموال الهيئة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بانشائها .

وتقوم الهيئة بفتح حساب مصرفى فى البنك المركزى أو أحد بنوك القطاع العام تودع فيه مواردها .

مادة ١٥ ـ تخضع حسابات هيئة القطاع العام لرقابة الجهـاز المركزى للمحاسبات طبقا لما تقرره قوانين الجهاز ٠

ويعتبر هيئة القطاع العام من الجهات الحكومية فى تطبيق المـادة ١٤ من قانون ضريبة الدمغة الصادر به القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ ٠

مادة ١٦ ـ يسرى على العاملين بهيئات القطاع العام قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر به القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ٠

كما يسرى حكم المادة ٤٣ من هـذا القانون على العاملين بهيئات القطاع العام التى تباشر النشاط بنفسها ، وفقا للضوابط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ٠

الكتـاب الثـانى

شركات القطـاع العـام

البـاب الأول

فى تأسيسـها

مادة ١٧ ـ شركة القطاع العام وحدة تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقا للسياسة العامة للدولة وخطـة التنمية الاقتصـادية والاجتماعية ، ويجب ان يتخذ شكل الشركة المساهمة .

مادة ١٨ ـ تعتبر شركة قطاع عام :

١ ـ كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها مع غيره من الاشخاص العامة أو مع شركات وبنوك القطاع العام .

٢ ـ كل شركة يساهم فيها أو يمتلك جزءا من رأس مالها شخص عام أو أكثر بنسبة لا تقل عن ٥١٪ مع أشخاص خاصة ، المخـل فى هذه النسبة ما تساهم به شركات أو بنوك القطاع العـام من حصة فى رأس المال .

ولا يترتب على ذلك أى اخلال بأحكام القانون رقم ٤٣ لسـنة ١٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحـرة أو بالاحكام والاوضاع الخاصة بالشركات القائمة عند العمل بهـذا القانون .

مادة ١٩ ـ يصدر بتأسيس الشركة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة وموافقـة رئيس مجلس الوزراء .

وينشر هذا القرار مرفقا به نظامها الاساسى بالجريدة الرسمية .

مادة ٢٠ ـ يعتبر مؤسسا للشركة مـن يشترك اشتراكا فعليا فى تأسيسها بنية تحمل المسئولية الناشئة عن ذلك •

ويعتبر مؤسسا على وجــه الخصوص كل من وقع العقد الابتدائى أو طلب الترخيص فى تأسيس الشركة أو قدم حصة عينية عند تأسيسها ولا يعتبر مؤسسا من يشترك فى التأسيس لحساب المؤسسين مـن أصحاب المهن الحرة أو غيرهم •

مادة ٢١ ـ تتولى تقييم الحصص العينية لجنة مشكلة بقرار من الوزير المختص تضم ممثلين عن وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات. ويجوز أن تكون الحصة العينية المقدمة من الشخص العام امتيازا أو حقا فى الانتفاع ببعض الاموال العامة أو غيره من الحقوق المتفرعـة عن حق الملكية ، ويجب أن يعتمد تقييم هذه الحصص من الجمعية العامة•

مادة ٢٢ ـ تعفى المبالغ التى تصرفها الاشخاص العامة وشركات وبنوك القطاع العام نظير مساهمتها فى رؤوس أموال الشركات التى تنشأ وفقا لاحكام هذا القانون وكذلك ما تدفعه ثمنا لشراء أوراق مالية من رسم الدمغة المقرر فى قانون الدمغة رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ •

وتعفى شركات القطاع العام التى تنشأ طبقا للمادة ١/١٨ مـن هذا القانون من رسوم شهرها وتسجيلها •

مادة ٢٣ ـ تبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد واجراءات تأسيس الشركة ونظامها الاساسى ، ويصدر بنموذج هذا النظام قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويجوز أن تتعدد نماذج النظم الأساسية للشركات حسب طبيعة أنشطتها •

الباب الثانى

فى الاسهم والسندات

مادة ٢٤ — يقسم رأس مال الشركة الى أسهم اسمية متساوية القيمة ولا يجوز للشركة انشاء حصص تأسيس ولا منح مزايا خاصة للمؤسسين أو لغيرهم ، ولا يجوز اصدار أسهم يعطى أصحابها امتياز من أى نوع كان ، ويحدد النظام الأساسى القيمة الاسمية للسهم بحيث لا تقل قيمة السهم عن خمس جنيهات ولا تزيد على مائة جنيه ؛ ولا يسرى هذا الحكم على الشركات القائمة وقت العمل بهذا القانون .

مادة ٢٥ — يكون السهم غير قابل للتجزئة ، ولا يجوز اصداره بأقل من قيمته الاسمية ، كما لا يجوز اصداره بقيمة أعلى الا فى الأحوال وبالشروط التى تحددها اللائحة التنفيذية ، وفى جميع الأحوال تضاف هذه الزيادة الى الاحتياطى .

ولا يجوز بأية حال أن تجاوز مصاريف الاصدار الحد الذى يصدر به قرار من الهيئة العامة لسوق المال بعد موافقة هيئة القطاع العام المختصة .

وتنظم اللائحة التنفيذية ما تتضمنه شهادات الأسهم من بيانات وكيفية استبدال الشهادات المفقودة أو التالفة وما يتبع بالنسبة الى هذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة .

مادة ٢٦ — تكون لجميع أسهم الشركة حقوق متساوية وتخضع لالتزامات متساوية .

مادة ٢٧ — لا يجوز للأشخاص العامة أو الشركات وبنوك القطاع العام أن تتصرف فى أسهم شركات القطاع العام المملوكة لها الا فيما بينها على الوجه وطبقا للأوضاع التى تبينها للائحة التنفيذية .

مادة ٢٨ ــ مع عــدم الاخلال بحكم المــادة الســابقة يجوز بالنسبة للأسهم المملوكة للأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة فى شركات القطاع العام طرحها فى سوق الأوراق المالية طبقا للشروط والاوضاع المنصوص عليها فى لوائح تلك الأوراق .

ويجوز التصرف فى هذه الأسهم بطريق الاتفاق بين المتعاقــدين ، ولا يحتج بهذا التصرف على الشركة او الغير الا من تاريخ قيد التصرف فى سجل تعده الشركة لهذا الغرض ويؤشر على السهم بقيد التصرف .

ولا يجوز للشركة الامتناع عن قيد التصرف فى السهم المشار اليه فى الفقرة الأولى الا اذا كان السهم غير قابل للتداول وفقا لأحكام القانون أو كان التصرف مخالفا لنظام الشركة أو كان أحد المتعاقدين ناقص الأهلية أو أشهر افلاسه .

مادة ٢٩ ــ يكون للشركة اصدار سندات اسمية بترخيص من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص وبعد أخذ رأى مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة متى اقتضت مصــلحة الاقتصاد القومى ذلك .

على انه اذا كانت السندات قابلة للتحويل الى أسهم تعين عــدم الاخلال بالحد الأدنى لنسبة مساهمة الأشخاص العامة وشركات وبنوك القطاع العام فى رأس المــال .

البــــاب الثــالث

فى ادارة الشركة

مادة ٣٠ ــ يتولى ادارة الشركة التى يملك رأس مالهــا شخص عام أو أكثر مجلس يتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى :

(أ) رئيس يرشحه الوزير المختص ويصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء .

(ب) أعضاء يعين الوزير المختص نصف عددهم بناء على ترشيح مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة بعد أخذ رأى رئيس مجلس ادارتها وذلك من شاغلى الوظائف العليا فى الشركة ، وينتخب النصف الآخر من بين العاملين بالشركة وفقا لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ ، فى شأن تحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجلس ادارة وحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة ويكون انتخابهم معاصرا لانتخاب اللجان النقابية ووفقا للشروط والأوضاع التى يصدر بها قــرار من وزير القوى العاملة والتدريب .

ويجوز بقرار من الوزير المختص أن يضم المجلس عضوين غير متفرغين من ذوى الخبرة والكفاية الفنية فى مجال نشاط الشركة . ويشترك هذان العضوان فى المداولات دون أن يكون لهما صوت معدود . ويحدد القــرار الصادر بتعيينهما المكافأة التى تتقرر لكل منهما .

مادة ٣١ ــ يتولى ادارة الشركة التى يساهم فى رأس مالها شخص عام أو أكثر أو شركات وبنوك القطاع العام مع أشخاص مساهمة مجلس يتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحــد عشر ويشكل المجلس على الوجه الآتى :

(أ) رئيس يرشحه الوزير المختص ويصدر بتعيينه قـرار من رئيس مجلس الوزراء .

(ب) أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العـام المسـاهم فى الشركة يعينون بقـرار من الوزير المختص بناء على ترشيح رئيس مجس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف عليها وذلك من بين شاغلى الـوظائف العليـا .

(جـ) أعضاء بنسبة ما يملكه الأشخاص الخاصة يختارهم ممثلوهم فى الجمعية العامة اذا كانت المساهمة برأس مال خاص ، أما اذا كان المساهم الخاص احدى شركات أو بنوك القطاع العام فيعين ممثليهم فى مجلس ادارة الشركة الوزير المختص بناء على ترشيح مجلس ادارة الشركة أو البنك المختص وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد ممثلو الأشخاص الخاصة المعينين طبقا لهذا البند على عدد الأعضاء المذكورين فى البنـد السـابق .

(د) أعضاء يتم انتخابهم من بين العاملين بالشركة وفقا لأحـكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ فى شـأن تحديد شروطه واجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام وشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة ، يكون عددهم مساويا لمجموع عـدد أعضاء مجلس الادارة المعينيين والمختارين طبقا للبندين ب ، جـ ويكون انتخابهم معاصرا لانتخاب اللجان النقابية ووفقا للشروط والأوضاع التى يصدر بها قـرار من وزير القوى العاملة والتدريب .

ويجوز بقرار من الوزير المختص بناء على ترشيح مجلس ادارة الشركة أن يضم المجلس عضوين غير متفرغين من ذوى الخبرة والكفاية الفنية فى مجال نشاط الشركة . ويشترك هذان العضوان فى المداولات دون أن يكون لهما صوت معدود ، ويحدد القرار الصادر بتعيينهما المكافأة التى تتقرر لكل منهما .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحا الا بحضور أغلبية أعضائه • وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس •

مادة٣٢ ــ يكون لمجلس ادارة الشركة جميع السلطات اللازمة للقيام بالاعمال التى يقتضيها تحقيق أغراض الشركة وعلى وجه الخصوص •

١ ــ اعداد مشروع الموازنة التخطيطية للشركة •

٢ ــ وضع الخطط التنفيذية التى تكفل تطوير الانتاج احكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما ، وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الانتاج لتحقيق أهداف الشركة •

٣ ــ وضع السياسة التى تكفل رفع الكفاية الانتاجية للعاملين وتحقيق كفاءة وتشغيل الوحدات الانتاجية وانتظام العمل بها •

٤ ــ ترشيد السياسة المالية للشركة لتدبير وتنمية الموارد اللازمة لتمويل العمليات الجارية والاستثمارية من النقد المحلى والاجنبى ، وذلك طبقا لبرامج زمنية محددة •

٥ ــ تنفيذ المشروعات الاستثمارية المسندة الى الشركة ومتابعة تنفيذها بما يكفل انجازها فى مواعيدها المحددة •

٦ ــ وضع نظم تكاليف الانتاج لمختلف الانشطة التى تباشرها الشركة•

٧ ــ تحقيق تقديرات الموارد والمصروفات فى الموازنة التخطيطية والعمل على تنمية الموارد وتخفيض النفقات •

٨ ــ تقرير بنود الانفاق وفقا لخطط العمل والاهداف الموكول فى الشركة انجازها •

٩ - وضع الخطط التى تكفل اجراء عمليات الاحلال والتجديد أولا بأول فى اطار الخطة المقررة من مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة والمعتمدة من الجمعية العامة للشركة بما يتفق والخطة العامة للدولة .

١٠ - وضع الهيكل التنظيمى والهيكل الوظيفى للشركة فى ضوء الضوابط التى يضعها مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة على أن يتم اعتماد ما يتعلق بالوظائف العليا من الوزير المختص .

١١ - وضع برامج العمالة بالشركة مع مراعاة الادارة الاقتصادية السليمة .

١٢ - وضع قواعد تشغيل ساعات العمل الاضافية .

١٣ - تحديد المعدلات القياسية للأداء والانتاج وربط نظام الحوافز بهذه المعدلات .

١٤ - تقرير البدلات والمزايا العينية والتعويضات طبقا للقواعد العامة التى يضعها رئيس مجلس الوزراء . ويعتمد قرار مجلس ادارة الشركة فى هذا الشأن من الوزير المختص .

١٥ - وضع الخطط اللازمة لتدريب العاملين الجدد ولرفع الكفاية الفنية للعاملين طوال مدة خدمتهم . ويراعى فى ذلك استيفاء التخصصات المطلوبة وتنشئة أجيال جديدة من العمالة الفنية المتخصصة .

١٦ - وضع اللوائح الداخلية لتنظيم أعمال الشركة وادارتها ونظام حساباتها وشئونها المالية التى تكفل انتظام العمل وأحكام الرقابة ، وذلك دون التقيد بالنظم الحكومية .

مادة ٣٣ - يمثل رئيس مجلس الادارة الشركة أمام القضاء وفى صلاتها بالغير ويختص بادارة الشركة وتصريف شئونها وله على الاخص ما يأتى :

١ ــ تنفيذ قرارات مجلس الادارة •

٢ ــ تنفيذ البرامج المعتمدة فيما يتعلق بالاستثمار والتمويل والعمالة والانتاج والتسويق والتصدير والربحية •

٣ ــ الترخيص بتشغيل ساعات عمل اضافية فى الشركة فى حدود القواعد التى يضعها مجلس ادارة الشركة •

٤ ــ اقتراح نقل أو ندب العاملين بالشركة بغير موافقتهم متى قضت المصلحة ذلك فى داخل نطاق المحافظة ، على أن يصدر بذلك قرار من الوزير المختص ، وذلك مع عدم الاخلال بحكم الفقرة الثانية من المادة ٤٨ من قانون النقابات العمالية الصادر به القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ •

ولرئيس مجلس الادارة أن يفوض واحدا أو أكثر من شاغلى الوظائف العليا فى بعض اختصاصاته •

الباب الرابع

الجمعية العامة

مادة ٣٤ ــ تتكون الجمعية العامة للشركة التى يملك رأس مالها شخص عام أو أكثر على النحو الآتى :

(أ) الوزير المختص وله أن ينيب عنه فى رئاسة الجمعية العامة رئيس الهيئة المختص وله فى حالة غيابه أن ينيب غيره ••••• رئيسا •

(ب) ممثل لكل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتجارة الخارجية يختاره الوزير •

(جـ) رئيس وأعضاء مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف عليها •

(د) أربعة من العاملين بالشركة من غير أعضاء مجلس ادارتها تختارهم اللجنة النقابية بهـا •

(هـ) أعضاء لايزيد عددهم على أربعة من ذوى الخبرة فى نشـاط الشركة يختارهم الوزير المختص •

وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيمـا عدا الاحوال التى تتطلب فيهـا اللائحة التنفيذية أو النظام الاساسى للشركة أغلبية خاصة •

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضـاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود •

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية ونظام التصويت•

مادة ٣٥ ــ تتكون الجمعية العامة للشركة التى يمتلك رأس مالهـا شخص عام أو أكثر مع أشخاص خاصة على النحو الآتى :

١ ــ الوزير المختص وله أن ينيب عنه فى رئاسة الجمعية العامة رئيس الهيئة المختص وله فى حالة غيابه أن ينيب غيره ••• رئيسـا •

٢ ــ ممثل لكل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتجارة الخارجية يختاره الوزير •

٣ ــ رئيس وأعضاء مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة •

٤ ــ المساهمون من الاشخاص الخاصة • ويكون لهم حق حضور الجمعية العامة بالاصالة عن أنفسهم أو بطريق النيابة بشرط أن تكون ثابتة فى توكيل كتابى وأن يكون الوكيل مساهما ما لم يشترط نظام الشركة

للحضور حيازة عدد معين من الاسهم • ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشرة أسهم على الاقل حق الحضور ولو قضى نظام الشركة الاساسى بغير ذلك •

٥ — أربعة من العاملين بالشركة من غير أعضاء مجلس ادارتها تختارهم اللجنة النقابية بهـا •

٦ — أعضاء لايزيد عددهم على أربعة من ذوى الخبرة فى نشاط الشركة يختارهم الوزير المختص •

ويكون حق التصويت لممثلى الاشخاص العامة بنسبة نصيبها فى رأس المال ، كما يكون حق التصويت للمساهمين من الاشخاص الخاصة وشركات وبنوك القطاع العام فى حدود نسبة نصيب كل منهم فى رأس المال ووفقا لنصاب التصويت الذى يقضى به النظام الاساسى للشركة •

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العـامة • وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات ممثلى أسهم رأس مـال الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الاساسى للشركة أغلبية خاصة •

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود •

مادة ٣٦ — مراعاة أحكام هـذا القانون والنظام الاساسى للشركة تختص الجمعية العامة بما يأتى :

١ — اقرار الموازنة التخطيطية للشركة التى يعدها مجلس الادارة فى اطار الاهداف والخطة العامة المسندة الى الشركة من مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة للسنة المالية التالية •

٢ ــ النظر فى تقرير مجلس الادارة فيما انجزه من أعمــال الخطة والموازنة وتقارير تقييم الاداء •

٣ ــ اقرار الميزانية والحسابات والقوائم الختامية بعد النظر فى تقارير مراقبى الحسابات •

٤ ــ اقرار العلاوة الدورية المستحقة للعاملين فى بداية السنة المالية التـــــالية :

٥ ــ تعديل نظام الشركة ، واذا انصرف هذا التعديل الى تغيير غرض الشركة يتعين الحصول على موافقة مجلس الوزراء •

٦ ــ اطالة مدة الشركة أو تقصيرها •

٧ ــ زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ، وفى حالة طرح عدد من الاسهم للاكتتاب العام أو التصرف فيها طبقا للمادتين ٢٧ ، ٢٨ من هذا القانون يجب ألا تتأثر نسبة ملكية رأس المال العام فى الشركة ، ولا جوز تقرير الزيادة الا بعد أداء رأس المال الاصلى بأكمله •

٨ ــ الترخيص باستخدام المخصصات فى غير الاغراض المحددة لهـــا فى ميزانية الشركة •

٩ ــ تقرير ادماج الشركة أو تقسيمها ، ولا يكون القــرار الذى يصدر فى هذا الشأن نافذا الا بعد موافقة مجلس الوزراء عليه •

١٠ ــ اعتماد تقييم الحصص العينية فى حالات التصرف والمشاركة •

١١ ــ اقرار المساهمة فى شركات أخرى وفى هذه الحالة يعين الوزير المختص بصفته رئيسا للجمعية العامة ممثلى الشركة فى مجالس ادارة تلك الشركات بناء على ترشيح رئيس مجلس ادارة الشركة وكذلك استبدال غيرهم بهم ويعين رئيس مجلس ادارة الشركة ممثليهـــا فى الجمعيات العـــــامة •

مادة ٣٧ ــ لكل من الوزير المختص أو الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم أو بعضهم بقرار مسبب لمدة لاتزيد على سنة ؛ اذا رؤى أن فى استمرارهم اضرارا بمصلحة العمل ، على أن يستمر صرف مرتباتهم ومكافآتهم أثناء مدة التنحية •

ويصدر الوزير المختص قرارا بتشكيل لجنة تتولى التحقيق مع من تقرر تنحيتهم طبقا لاحكام الفقرة السابقة ، وعلى اللجنة ان تقدم تقريرها خلال مدة التنحية ، ويتم نقلهم داخل الشركة أو طرحها بناء على ما يسفر عنه هذا التقرير مع عدم الاخلال بأحكام قانون النقابات العمالية الصادر به القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ •

وعلى الوزير المختص فى حالة التنحية أن يعين مفوضا أو أكثر لادارة الشركة •

مادة ٣٨ ــ تؤول الاختصاصات المقررة بالقوانين واللوائح للمجلس الأعلى للقطاع الى مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة وتؤول الاختصاصات المقررة لرئيس المجلس الاعلى للقطاع ورئيس الجمعية العمومية للشركة ، الى الوزير المختص •

الباب الخامس

النظام المالى للشركة

مادة ٣٩ ــ تبدأ السنة المالية للشركة مع الموازنة العامة للدولة وتنتهى بنهايتها ويتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة طبقا لما تقرره قوانين الجهاز •

وفى جميع الاحوال التى يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام فى شركة أخرى مؤسسة أى نظام ، لا تعتبر بمقتضاه شركة قطاع عام طبقا لهذا القانون ، يتعين على كل

منها أن يقدم للجهاز المركزى للمحاسبات تقرير مراقبى الحسابات السنوى وكذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز المركزى للمحاسبات ، وذلك لمراجعتها وابداء الرأى فيها طبقا لقوانينه • ويقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بارسال تقريره عن كل ذلك الى الشخص العام أو شركة القطاع العام أو بنك القطاع العام وكذلك الى الجهات الرسمية المعنية المسئولة •

مادة ٤٠ — يعد مجلس الادارة فى نهاية كل سنة مالية الميزانية العمومية وحساب الارباح والخسائر وسائر الحسابات والقوائم الختامية وتقريرا عن نشاط الشركة ومركزها المالى والطريقة التى يقترحها لتوزيع الارباح الصافية ، وذلك لعرضها على الجمعية العامة للشركة خلال الستة الاشهر التالية لنهاية السنة المالية على الاكثر •

مادة ٤١ — يحدد مجلس الوزراء النسبة التى تجنب فى كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطى قانونى •

ويجوز بقرار من الجمعية العامة للشركة وموافقة مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف عليها اضافة الاحتياطى كله أو بعضه الى رأس المال ، كما يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد النسبة التى تجنب من الارباح الصافية لشراء سندات حكومية أو تودع البنك المركزى فى حساب خاص ، ويقف تجنب الاحتياطى القانونى اذا بلغت قيمته ما يوازى رأس المال مالم يقرر الوزير المختص استمرار تجنبه . وفى هذه الحالة يجب أن يجدد القرار فى كل سنة وان تحدد فيه النسبة الواجب تجنبيها بشرط الا يجاوز القدر المذكور فى الفقرة الاولى • ويجوز أن ينص فى نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطى نظامى يخصص للاغراض المنصوص عليها فى النظام ، ولا يجوز استخدام هذا الاحتياطى فى احدى السنوات فى غير ما خصص

له الا بقرار من الجمعية العامة للشركة واذا لم يكن الاحتياطى النظامى مخصصا لاغراض معينة جاز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة أن تقرر التصرف فيه بما يعود بالنفع على الشركة •

مادة ٤٢ ــ يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الارباح التى تقرر توزيعها ، وتحدد نسبة وقواعد توزيعه واستخدامه بقرار من رئيس مجلس الوزراء • ولا تقل هذه النسبة عن خمسة وعشرين فى المائة من الارباح الصافية التى يتقرر توزيعها على المساهمين بعد تجنيب الاحتياطيات والنسبة المخصصة لشراء السندات الحكومية المنصوص عليها فى المادة السـابقة •

ومع مراعاة حكم الفقرة السابقة يخصص نصيب العاملين للاغراض الآتية :

١ ــ ١٠٪ لاغراض التوزيع النقدى على العاملين ، ويحدد قـرار رئيس مجلس الوزراء المشار اليه فى الفقرة السابقة الحد الاقصى لما يخص العامل سنويا من هذا التوزيع •

ويجوز بقـرار من رئيس مجلس الوزراء تخصيص جزء من نصيب العاملين فى الارباح لتوزيعه على العاملين فى بعض الشركات التى لا تحقق أرباحا أو تحقق أرباحا قليلة لاسباب خارجة عن ارادتهم ويكون التخصيص فى كل حالة على حده بناء على غرض الوزير المختص ويتم تمويل هـذه التوزيعات من فائض الحصة النقدية لسائر الشركات الرابحة •

٢ ــ ١٠٪ تخصص لاسكان العاملين بكل شركة أو مجمـوعة من الشركات المتجاورة يؤول ما يفيض عن حاجة هؤلاء العاملين الى صندوق تمويل الاسكان الاقتصادى بالمحافظة •

٣ ــ ٥٪ تودع بحسابات بنك الاستثمار القومى وتخصص الخدمات الاجتماعية للعاملين بالقطاع العام •

مادة ٤٣ ـ تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد التى يتم على أساسها تقييم مستويات شركات القطاع العام والآثار المترتبة على هذا التقييم .

ويصدر بتقييم مستوى هذه الشركات قرار من الوزير المختص .

ويجوز اعادة تحديد هذه المستويات بالنظر الى ما يطرأ على حجم نشاط الشركة وكذلك فى حالات الاندماج وغيرها .

الباب السادس

تحويل واندماج وتقسيم وانقضاء شركات القطاع العام

مادة ٤٤ ـ مع عدم الاخلال بحكم البند ١٠ من المادة ٨ من هذا القانون يجوز تقسيم أى شركة خاضعة لاحكامه متى اقتضت الضرورة ذلك ويكون لكل شركة نشأت عن هذا التقسيم الشخصية الاعتبارية المستقلة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية .

مادة ٤٥ ـ تنقضى شركة القطاع العام بأحد الاسباب الآتية :

١ ـ انتهاء المدة المحددة فى نظام الشركة .

٢ ـ انتهاء الغرض الذى أسست الشركة من أجله .

٣ ـ هلاك جميع رأس مال الشركة أو معظمه بحيث يتعذر بصورة مجدية استثمار الباقى منه .

٤ ـ الاندماج .

مادة ٤٦ ـ تتولى تقدير صافى أصول الشركات فى حالات التحويل والاندماج والتقسيم لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص وتضم ممثلين من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبة ، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام جهات القضاء المختصة .

مادة ٤٧ ـ لا يجوز اشهار افلاس الشركات الخاضعة لاحكام هـذا القانـــون •

مادة ٤٨ ـ يظل مجلس ادارة الشركة بعد انقضائها قائما علـى ادارتهـا •

ويعتبر بالنسبة الى الغير فى حكم المصفى الى أن يتم تعيين مصف بقـرار من مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة وعلى مجلس الادارة أن يقدم له حساباته ويسلمه أموال الشركة ودفاترها ومستنداتهـا •

مادة ٤٩ ـ يجب شهر انشاء الشركة فى السجل التجارى • ويقـوم رئيس مجلس الادارة بمتابعة اجراءات الشهر •

ولا يحتج بانقضاء الشركة قبل الغير الا من تاريخ شهره فى السجل التجـــارى •

مادة ٥٠ ـ تحتفظ الشركة المنقضية خلال مدة التصفية بالشخصية الاعتبارية بالقدر اللازم لاعمال التصفية •

ويضاف الى اسم الشركة خلال مدة التصفية (عبارة تحت التصفية) مكتوبة بالحروف كاملة •

وتبقى أجهزة الشركة قائمة خلال مـدة التصفية وتقتصر سلطتها على أعمال التصفية التى لاتدخل فى اختصاص المصفين •

مادة ٥١ ـ تتبع فى التصفية الاحكام المنصوص عليها فى نظام الشركة فاذا لم يرد فى النظام أحكام فى هذا الشأن يصدر مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة التى تشرف على الشركة قرارا بتعيين طـريقة التصـفية •

مادة ٥٢ – يشهر اسم المصفى وعزله وطريقة التصفية وانتهاء التصفية فى السجل التجارى ، ويقوم المصفى بمتابعة اجراءات الشهر •

ولا يحتج قبل الغير بما تقدم الا من تاريخ الشهر فى السجل التجارى •

مادة ٥٣ – يقدم المصفى كل ستة أشهر الى الجمعية العامة للشركة حسابا مؤقتا عن أعمال التصفية ، وعليه أن يدلى بما يطلبه المساهمون من معلومات أو بيانات بالقدر الذى لا يلحق الضرر بمصالح الشركة ، ولا يترتب عليه تأخير أعمال التصفية •

مادة ٥٤ – يقدم المصفى الى الجمعية العامة للشركة حسابا ختاميا عن أعمال التصفية •

وتنتهى أعمال التصفية بالتصديق على الحساب الختامى واعتماده من مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة •

مادة ٥٥ – لا تسرى أحكام التصفية المنصوص عليها فى هذا الباب على الشركات التى يمتلكها شخص عام بمفرده ، أو مع غيره من الاشخاص العامة أو شركات وبنوك القطاع العام •

ويصدر مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة القرار المنظم لطريقة واجراءات التصفية •

الباب السابع

التحكيم

مادة ٥٦ – يفصل فى المنازعات التى تقع بين شركات القطاع العام بعضها وبعض أو بين شركة قطاع عام من ناحية وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة أو هيئة قطاع عام أو مؤسسة عامة من ناحية أخرى عن طريق التحكيم دون غيره على الوجه المبين فى هذا القانون •

مادة ٥٧ ـ تشكل هيئة تحكيم فى كل نزاع بقرار من وزير العدل برئاسة مستشار من رجال القضاء أو من فى درجته يختاره الوزير أو مستشار من مجلس الدولة يرشحه رئيس المجلس وعضوية عــدد من المحكمين بقدر عدد الخصوم الاصليين فى النزاع •

ويبين فى القرار النزاع الذى سيعرض على هيئة التحكيم •

مادة ٥٨ ـ ينشأ بوزارة العدل مكتب للتحكيم يتكون من عدد كاف من أعضاء الهيئات القضائية يختارهم وزير العدل بناء على ترشيح رؤساء هذه الهيئات ويلحق به العدد اللازم من العــاملين الاداريين والنقابيين •

مادة ٥٩ ـ يقدم طلب التحكيم الى وزير العدل ، ويجب أن يبين فى الطلب أسماء الخصوم وممثليهم القانونيين وموضوع النزاع وطلبات المدعى ، وترفق بالطلب جميع المستندات المؤيدة له •

ويتولى مكتب التحكيم بوزارة العدل قيد طلبات التحكيم واخطار باقى الجهات المختصة بصورة من تلك الطلبات وتطبيقها باختيار محكم لها فى خلال أسبوعين من تاريخ اخطارها •

فاذا انقضت المدة المذكورة دون ابلاغ وزارة العدل بما يفيد اختيار احدى الجهات المتنازعة محكما عنها قام وزير العدل باختيار أحد أعضاء الهيئات القضائية محكما عن تلك الجهة •

مادة ٦٠ ـ يحدد رئيس هيئة التحكيم ميعاد الجلسة التى ينظــر فيها النزاع ومكان انعقادها وعلى مكتب التحكيم اعلان جميع الخصوم بالطلب وميعاد ومكان الجلسة المحددة لنظره •

مادة ٦١ ـ يكون اعلان جميع الاوراق المتعلقة بالتحكيم والاخطارات التى يجريها مكتب التحكيم بالبريد المسجل مع علم الوصول •

مادة ٦٢ ــ تنظر هيئة التحكيم النزاع المطروح أمامها على وجه السرعة ودون تقيد بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية الا ما تعلق منهما بالضمانات والمبادىء الاساسية فى التقاضى وعليها أن تصدر حكمها فى مدة لاتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ القرار الصادر بتشكيل الهيئة .

مادة ٦٣ ــ تتولى هيئة التحكيم اجراءات التحقيق ولها أن تندب أحد أعضائها للقيام به .

ويحكم رئيس هيئة التحكيم على من يتخلف من الشهود عن الحضور أو يمتنع عن الاجابة بغرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز عشرين جنيها . ويجوز اعفاء الشاهد من الغرامة اذا حضر وأبدى عذرا مقبولا .

مادة ٦٤ ــ اذا لم يحضر احد الخصوم بعد اعلانه بميعاد الجلسة فلهيئة التحكيم أن تقضى فى النزاع فى غيبته .

مادة ٦٥ ــ يصدر حكم هيئة التحكيم بأغلبية الآراء وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

ويجب أن يكون الحكم مكتوبا وأن يشتمل بوجه خاص على ملخص موجز لاقوال الخصوم ومستنداتهم وأسباب الحكم ومنطوقه والمكان الذى صدر فيه وتاريخ صدوره . ويوقع الحكم كل من رئيس هيئة التحكيم وأمين السر . ويودع الحكم مكتب التحكيم ، وعلى المكتب اخطار الخصوم بالايداع .

مادة ٦٦ ــ تكون أحكام هيئات التحكيم نهائية ونافذة وغير قابلة للطعن فيها بأى وجه من وجوه الطعن .

ويسلم مكتب التحكيم الى من صدر الحكم لصالحه صورة منه مذيلة بالصيغة التنفيذية .

مادة ٦٧ ــ ترفع جميع المنازعات المتعلقة بتنفيذ الحكم الى هيئة التحكيم التى أصدرته .

مادة ٦٨ ــ تسرى على رسوم التحكيم القواعد المقررة فى قانون الرسوم القضائية فى المواد المدنية ــ وذلك بحد أقصى قدره مائة ألف جنيه .

مادة ٦٩ ــ تحدد بقرار من وزير العدل قواعد أتعاب ومصروفات المحكمين .

الباب الثامن

العقوبات

مادة ٧٠ ــ مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لاتقل عن ألفى جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه ويتحملها المخالف شخصيا أو باحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب أحد الافعال الآتية :

١ ــ كل من عبث عمدا فى نظام الشركة أو فى نشرات الاكتتاب أو فى غير ذلك من وثائق الشركة أو اثبت بها بيانات غير صحيحة أو مخالفة لاحكام هذا القانون وكل من وقع هذه الوثائق أو وزعها مع علمه بذلك .

٢ ــ كل من قوم بسوء قصد الحصص العينية المقدمة من الشركاء بأكثر من قيمتها الحقيقية .

٣ ــ كل مدير أو عضو مجلس ادارة وزع على الشركاء أو غيرهم أرباحا أو فوائد على خلاف أحكام هذا القانون أو نظام الشركة وكل مراقب حسابات أقر هذا التوزيع .

٤ ــ كل مدير أو عضو مجلس ادارة أو مصف ذكر عمدا بيانات غير صحيحة فى الميزانية أو فى حساب الارباح والخسائر أو أغفل عمدا ذكر وقائع جوهرية فى هذه الوثائق .

٥ ــ كل مراقب حسابات تعمد وضع تقرير غير صحيح فى نتيجة مراجعته أو أخفى عمدا وقائع جوهرية فى هذا التقرير .

٦ ــ كل مدير أو عضو مجلس ادارة أو مراقب حسابات أو معاون له أو عامل لديه وكل شخص يعهد اليه بالتفتيش على الشركة أفشى ما يحصل عليه بحكم عمله من أسرار الشركة أو استغل هذه الاسرار لجلب نفع خاص له أو لغيره .

٧ ــ كل شخص عين من قبل الجهة الادارية المختصة للتفتيش على الشركة أثبت عمدا فى تقريره عن نتيجة التفتيش وقائع كاذبة أو أغفل عمدا فى تقريره وقائع جوهرية من شأنها أن تؤثر فى نتيجة التفتيش .

مادة ٧١ ــ مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بغرامة لاتقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه يتحملها المخالف شخصيا كل من ارتكب أحد الافعال الآتية :

١ ــ كل من يصدر أسهما أو سندات أو ايصالات اكتتاب أو شهادات مؤقتة ويعرضها للتداول على خلال الأحكام المقررة فى هذا القانون .

٢ ــ كل من خالف نصا من النصوص الآمرة الأخرى فى هذا القانون .

مادة ٧٢ ــ فى حالة العود أو الامتناع عن ازالة المخالفة التى صدر فيها حكم نهائى بالادانة تضاعف الغرامات المنصوص عليها فى المادتين السابقتين فى حديها الأدنى والأقصى .

مادة ٧٣ ـ لايجوز رفع الدعوى الجنائية فى الجرائم المشـــار اليها فى المادتين ١١٦ مكررا (أ) ، ١١٦ مكررا (ب) من قانون العقوبات على أعضـاء مجالس ادارة الهيئات المختصة والشركات التى تشرف عليها الا بناء على اذن من النائب العام بعد أخذ رأى الوزير المختص •

مادة ٧٤ ـ يكون للمكلفين باثبات الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له حق الاطلاع على جميع سجلات الشركة ودفاترها ووثائقها •

وعلى رئيس وأعضاء مجلس الادارة والمـدير المختص ومـراقب الحسابات وسائر العاملين بالشركة أو هيئة القطاع العام المختصة أن يقدموا اليهم البيانات والمعلومات والوثائق التى يطلبونها لأداء عملهم •

الكتاب الثالث

تحرير الاقتصاد والقانون الادارى

نقلة حضارية
بأساليب جديدة لتحرير الاقتصاد

ان اعظم ثروات مصر غير مستغله بل ومهددة . وكل من يركب الطائرة مغادرا مصر او قادما اليها يلاحظ ان ٩٥٪ من الارض صحراء جرداء . وقد ظلت الدولة عاجزة عن استغلال الارض منذ آلاف السنين . ويتردد على لسان كل مصري لماذا نحن مكدسون بمساكننا ومصانعنا ومصالحنا الحكومية وغير الحكومية حول النيل نكاد نختنق ونقضي عليه بينما الصحراء شاسعة فيها متسع للكثير .

ولاشك ان هذا الخلل يوضح ان الحلول المطروحة لمشاكلنا المعاصرة تحتاج الى مزيد من البحث للخروج من مناهضة الفاقد العالى وتبديد الاموال والعجز عن استغلال طاقات هائلة من اراضي ومياه وايد عاملة واموال مختزنة او هاربة وافكار قليلة .

ان عملية الخصخصة التى بدأت باصدار قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ حتى لو انتهت على افضل وجه ، وهو امر مشكوك فيه ، لن تؤدى الى تحسين اداء الاقتصاد المصرى ، بل ربما ادت الى تبديد الاموال ولضعاف الدولة ومن ثم الافراد .

ان عملية الخصخصة تهدف الى بيع شركات القطاع العام بعد اجراءات تحويلها الى شركات قطاع اعمال عام وذلك بهدف الحد من الفساد واملا فى ادارة هذه الشركات ادارة رشيدة وتقليل الفاقد وعدم تحميل خزانة الدولة عبء مشروعات خاسرة .

وتتم عملية الخصخصة حاليا دون ضوابط قانونية رغم اهميتها على المستوى القومى واحيانا يتم البيع باى ثمن ودون اعلان . ولما كانت الخصخصة هى العملية العكسية للتأميم فكان من الواجب ان تتم بقانون كما هو الحال فى فرنسا او على الاقل تنظم بقانون وغياب التنظيم القانون سيؤدى الى انتقال الفشل الاقتصادى من مستوى الادارة الى مستوى البيع للقطاع الخاص ، بل ربما ادى الى فشل ادارة المشروعات لو انتقلت ملكيتها للقطاع الخاص واثارة مشاكل كثيرة سيتحمل المجتمع كله عبئها فى النهاية .

كما ان عملية الخصخصة على احسن الفروض ستؤدى الى تفادى نتائج سلبية وليس تحقيق نتائج ايجابية فضلا عن ان الخصخصة هى نقل ملكية مشروعات قائمة وليس اضافة مشروعات جديدة بينما المطلوب فى المرحلة القادمة ما هو اكثر من ذلك اى اضافة مشروعات جديدة وتوفير المناخ المناسب لاستغلال الطاقات غير المشتغلة .

فما هو السبيل الى فتح الطريق امام خلق مشروعات جديدة ؟

<u>أولا</u> : مراجعة القوانين والغاء القوانين التى تعوق العمل المنتج وتحريك رأس المال ، والتى تعتبر طاردة للمال وبالتالى تقضى على امكانية خلق فرص عمل جديدة وهى مجموعة من القوانين الضرائبية والقوانين التى وضعت لاملاء ارادة البيروقراطية على سوق الاقتصاد .

هذه القوانين كانت تصلح فى فترة الاقتصاد القائم على التخطيط المركزى واستمرار العمل بها مع الاخذ بتحرير الاقتصاد يخلق جوا من الارتباك ويعوق الانتاج فى كافة المجالات . وان عودة الحوار فى سوق الاقتصاديين المنتجين والمستهلكين فى جميع مجالات الانتاج يضع على عاتق السلطة التشريعية مهمة تنقية التشريعات من كل ما يتعارض مع اقتصاد السوق وهذا يستلزم :

١- الغاء تشريعات وضعت فى حقبة تعديناها ولم تعد مناسبة للعصر الحديث والسياسة المتبناه .

٢- عدم اللجوء الى اسلوب تعديل القوانين تعديلا جزئيا بحيث يتواجد بعض القديم مع الجديد مما يجعل المناخ القانونى غامضا ومربكا التعديل يجب ان يكون بالغاء القانون القديم كلية واصدار تشريع جديد روحا ونصا .

٣- حساب التكلفة الاقتصادية - لكل قانون يصدر بحيث يكون العائد منه اصداره اعلى من تكلفته .

<u>ثانيا</u> : وقف عملية الخصخصة لانها غير منظمة بالدستور الذى وضع فى مرحلة الاشتراكية بينما نجد الخصخصة فى الدستور الفرنسى منظمه .

ولما كانت الخصخصة غير منظمة بالدستور او بقانون فان البيع يتم بدون ضوابط او ضمانات قانونية . كما توجد اسئلة عديدة ليس لها اجابة فما هو مصير ثمن بيع الشركات التابعة هل سيعود الى الشركة التابعة لتنشىء به فندقا مثلا او شركة مياه غازية لتدار بالاسلوب السابق فنعود لما كنا عليه قبل بدء عملية الخصخصة ؟ هل سيوظف المال فى بنية الدولة الاساسية ؟ هل سيودع صندوق وماهو مصير هذا المال الذى يمكن

ان يبدد . فنكون كالابن الثرى الذى ورث ارضا وباعها ثم بدد ثمنهـا . ان السيولة ليست افضل استثمار بالنسبة للدولة .

ثالثا : البحث عن اساليب جديدة لاشراك القطاع الخاص فى انشاء مرافق جديدة او ادارة مرافق موجودة ولتغيير خريطة مصر والانتقال بها حضاريا .

ان توفير اطار قانونى لاشراك القطاع الخاص فى استغلال الثروات التى تملكها الدولة اى الاراضــى التى تبلغ مساحتها ٩٥٠٠٠٠كيلو متر مربع بعضها بحيرات وبعضها ارض يمكن بناء مدن عليها لتغيير خريطة مصر مسألة واردة فى الدستور ولكنها منسية اغفلناها زمنا ونقصد بذلك التزام المرافق العامة .

ان عقد التزام المرافق العامة هل الحل الذى سينقذنا ويخرجنا من متاهة جديدة نحن على وشك الوقوع فيها . وهو حل ورد النص عليه فى دستور سنة ١٩٧١ فى المادة ١٢٣ منه التى تنص على ان : " يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصـــة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعيـــة والمرافق العامة ، كما يبين احوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة او النزول عن اموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك " .

وقد نظم القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ منح التزام المرافق العامة ومدته ونهايته . اذ نص القانون علـى ان يكون منح الالتزام بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب باستثناء الالتزام باستغلال موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعة لوزارة الحربية فيكون بقرار من وزير الحربية . ولايجوز منح الالتزام لمدة تزيد على ٣٠ سنة .

وعقد الالتزام عقد بين الادارة وفرد او شركة خاصة يتعهد فيه الفرد او الشركة بالقيام على نفقته وتحت مسئوليته المالية بتكليف من الدولة وطبقا للشروط التفصيلية التى توضع فى العقد باداء خدمة عامة للجمهور وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الارباح فالتزام عقد ادارى ذو طبيعة خاصة ، وموضوعه ادارة مرفق عام ولايكون الا لمدة محددة ويتحمل الملتزم بنفقات المشروع واخطاره المالية ، ويتقاضى عوضا فى شكل رسوم يحصلها من المنتفعين .

وعقد الالتزام عقد مركب يتضمن تفاصيل كثيرة تختلف باختلاف طبيعة المرفق وهذه التفاصيل تنقسم الى نوعين من النصوص : النوع الاول نصوص تنظيم العلاقة المالية بين الملتزم والسلطة مانحة الالتزام مثل مدة الالتزام وطريقة تنفيذ الاشغال اللازمة لانشاء المرفق وهذه النصوص تعاقدية لايجوز تعديلها الا باتفاق الطرفين والالتزام المخالف بتعويض الطرف الاخر . اما النوع الثانى فنصوص تتعلق بتنظيم المرفق وتسعيرة الخدمة كالنصوص المتعلقة بتحديد الرسوم ، ومواعيد تقديم الخدمة ، وتوفير السلامة للمنتفعين ، وشروط الانتفاع بالخدمة ، وهذه النصوص وامثالها تهم المنتفعين من خدمات المرفق ، ولذلك فهى نصوص تنظيمية او لائحية ويجوز للادارة تعديلها بالحذف او الاضافة او التعديل فى كل وقت دون توقف على رضاء الملتزم .

ان عقد الالتزام هو الذى غير خريطة مصر الجغرافية وشكلها الحضارى . فعقد التزام المرافق العامة هو الاطار الذى حفرت به قناة السويس ، كما ان العقد الذى ادخلت به الكهرباء الى مصر ، وادير به مرفق المياه ، وكانت الشركات تحقق رباحا قبل تأميمها وهو الاطار الذى تستغل به ابار البترول .

ويمكن احداث تغييرات جغرافية وحضارية هامة عن طريق استخدام اسلوب التزام المرافق العامة بحفر ترع جديدة وعمل بحيرات صناعية واستغلال بحيرة السد العالى وانشاء مدنٌ جديدة واستغلال الثروات المعدنية وانشاء شبكة مواصلات افضل من شبكة المواصلات الحالية .

ويتميز عقد الالتزام عن الخصخصة والاقتصاد المختلط والمؤسسات العامة ، مشاطرة الاستغلال بمزايا عديدة :

١- لايكلف الدولة عبء القيام بانشاءات جديدة ثبت انها باساليب الدولة اعلى بكثير من التكاليف عندما يتولاها الافراد او الشركات الخاصة .
٢- لايحمل الدولة عبء خسائر المشروع اذ تحصل الدولة على عائد ثابت ويتحمل الملتزم الربح والخسارة .
٣- يساعد على ارتياد آفاق جديدة وبالتالى يمكن ان يعهد الى الملتزمين باستثمار افكار جديدة واستغلال اراضى وانشاء مدن ذات طابع متميز .
٤- سيؤدى هذا الاسلوب الى تحريك رؤوس الاموال واستغلال الاراضى غير المستغلة وتشغيل ايد عاملة .
٥- يمكن ان يعهد الى الملتزمين بادارة مرافق المياه والصرف الصحى والكهرباء دون بيعها لان بيعها خسارة .
٦- يمكن ان يعهد الى الملتزمين بادارة الحدائق العامة والمنتزهات وهى الان فى حالة متردية ستنتعش وسيتمكن الجيل الجديد الذى شاهد العالم بحدائقه الجميلة ان يسهم بفكرة وخياله وعمله .
٧- ستظل الارض والمنشآت التى عليها مملوكة للدولة او تعود فى نهاية الالتزام الى الدولة وهذا مكسب لايتحقق فى حالة الخصخصة . حيث ستباع المشروعات ويتبدد عائدها وهذه خسارة على المستوى القومى وفى المدى البعيد .

لكل هذه الاسباب ولاسباب اخرى معروفة اهمها ان التمادى فى الخصخصة باى ثمن ولأى مشتر يتعارض مع نصوص الدستور الحالى فاننى ارى ان نقترح الاكتفاء بما تم بيعه من القطاع العام وابرام عقود التزام لادارة المرافق القائمة . كما اننا نوصى بارتياد الآفاق الجديدة المشار اليها باسلوب التزام المرافق العامة .

لقد آن الاوان لكى ندرك ان حماية الاراضى والموارد المائية تكون باستثمارها وليس بتجميدها وتنازع الوزارات المختلفة عليها من وزارة الاسكان الى المحافظات الى الزراعة الى الثقافة الى السياحة .

ان عقد الالتزام سيضع حلا لتنازع الاختصاصات بين الهيئات العامة والوزارات لانه عقد صادر من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب . ولاخطر من ان يكون الملتزم اجنبيا قام بحساباته وقبل عقد الالتزام بحقوقه والتزاماته طالما ان عقد الالتزام محدد بمدة اقصاها ثلاثين عاما . وسيعود المرفق بارضه ومنشآته للدولة بعد ان تكون قد ضمنت عائدا ثابتا لفترة الالتزام وقام الملتزم باقامة منشآت تؤدى الى تحسين الارض بصورة او باخرى ونقل مصر نقلة حضارية .

تحرير الاقتصاد واثره على القانون الادارى

تمهيد

ادى فشل الصيغة الاقتصادية الماركسية وانتشار الفساد فى المؤسسات الاقتصادية التى تديرها الدولة الى اتجاه دول العالم نحو تحرير الاقتصاد . وهذا الاتجاه كان يتخذ شكلا جذريا فى الدول التى سقطت فيها النظم الشمولية .

غير ان الدول التى كانت تسمح بمساحة متباينة الحجم للقطاع الخاص اتجهت بدورها نحو خصخصة القطاع العام . واتفقت دول المجموعة الاوروبية (اوربا الاثنى عشر) على التوقف عن دعم اى مشروع اقتصادى فى دول المجموعة وضرورة بيع القطاع العام للقطاع الخاص تدريجيا ووفق شروط واجراءات تضمن بقدر الامكان الا تؤدى الخصخصة الى تحقيق خسائر فادحة للدولة .

وعندما بدأت مصر خطوات الاصلاح الاقتصادى لترشيد الادارة والحد من الفساد كانت امامها تجارب الدول الاخرى شرقيه وغربية .

ومع ان عملية الخصخصة بدأت باصدار قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والذى ستتلوه خطوات اخرى .

فان الخصخصة وتحرير الاقتصاد سيكون لهما اثر كبير على القانون الادارى ونظرية المرفق العام . وهذا الاثر سنحاول استكشافه والبحث عن عداه وايجابياته وسلبياته فى هذا البحث .

لقد ادى صدور قانون قطاع الاعمال الى نشأة صورة جديدة من صور المؤسسات الاقتصادية ، لقد كانت ادارة المرافق العامة قبل صدور قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تتم باحدى الطرق الاتية :

١ - الادارة المباشرة — La Regie dirécte

٢ - المؤسسات العامة . — Les Erablissement Public

٣ - الاقتصاد المختلط — Economie Mixte

٤ - مشاطرة الاستغلال — Regie interessee

٥ - التزام المرافق العامة — Concession de service Public

وكانت المؤسسات العامة تنقسيم الى نوعين :

اولا : مؤسسات عامة ادارية تقدم خدمات عامة وتسمى الهيئات العامة .

ثانيا : مؤسسات عامة ذات نشاط اقتصادى تجارى او صناعى أو زراعى ، كانت تأخذ شكل شركات القطاع العام التى كانت تتجمع بحسب طبيعة النشاط تحت اشراف المؤسسات الاقتصادية التى اخذت فى سنة ١٩٧٩ اسم الهيئات الاقتصادية .

وبعد صدور قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ اصبح يمكن لشركات القطاع العام ان تتحول الى شركات قطاع اعمال كخطوة اولى لكى يمكن فى خطوة ثانية بيعها الى القطاع الخاص . اى ان الخصخصة تستلزم المرور من شكل شركة قطاع عام الى شركة قطاع الاعمال العام ثم يتم بعد ذلك اجراءات بيع الشركة للقطاع الخاص وفق الاجراءات التى حددها القانون .

وقد ترتب على ذلك وجود صورة جديدة من صور الشركات العامة التى تمارس نشاطا اقتصاديا وهذه الشركات هى شركات قطاع الاعمال ،وهذه بدورها اما ان تكون شركة قطاع اعمال عام قابضة Holdings تشرف على نشاط مجموعة شركات تابعة تمارس انشطة متشابهة او متكاملةواما أن تكون شركات قطاع اعمال تابعة .

وعلى ذلك اصبحت المؤسسات العامة تأخذ الاشكال الاتية :

١ - الهيئات العامة : وهى مؤسسات ادارية تؤدى خدمات عامة .

٢ - مؤسسات عامة تمارس نشاطا اقتصاديا :

(أ) شركات القطاع العام .

(ب) شركات قطاع الاعمال العام وهى شركات قطاع عام اتبعت الاجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لتتحول الى شركات قطاع اعمال عام تمهيدا لبيعها للقطاع الخاص . وهذه بدورها تنقسم الى نوعين :

- شركات قابضة .
- شركات تابعة .

فما هو اثر هذه التحولات على نظرية المرفق العام والقانون الادارى ؟ وماهى العقبات امام الخصخصة ؟

وهل هذا الاسلوب وهو الخصخصة هو أفضل الاساليب لترشيد الادارة ؟

وماهى الاساليب البديلة لتحقيق المصلحة العامة والحد من الفساد وادارة المشروعات العامة ادارة اقتصادية ؟

موضوعات وخطة البحث :

الباب الاول : لماذا تحرير الاقتصاد ؟

- اقتصاد السوق الحرة اكثر كفاءة من اقتصاد التخطيط المركزى .
- اقتصاد السوق الحرة .
- اقتصاد التخطيط المركزى .
- اسباب فشل التخطيط المركزى .

الباب الثانى: تنويع اساليب تحرير الاقتصاد

الفصل الاول : مضمون وهدف القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

الفصل الثانى : قصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولزوم اساليب اخرى لاتمام تحرير الاقتصاد .

المبحث الاول : قصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

المبحث الثانى: دور الدولة فى اقتصاد السوق الحرة .

١ - توفير ارضية آمنة .
٢ - تولى المرافق الاستراتيجية .
٣ - حماية التنافس ومنع الاحتكار .

الفصل الثالث : تنويع اساليب تحرير الاقتصاد .

الفصل الرابع: دور الدولة فى توفير مناخ لاضافة مشروعات جديدة .

ملحق : قانون قطاع الاعمال العام ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية .

الباب الاول

لماذا تحرير الاقتصاد؟
اقتصاد السوق الحر اكثر كفاءة من اقتصاد التخطيط المركزى

حاجات الانسان متعددة ولا تتناهى بينما المصادر المتاحة لاشباع هذه الحاجات محدودة ونادرة • وعلم الاقتصاد السياسى يبحث لاستخدام الموارد المحدودة بأفضل أسلوب لاشباع أكبر قدر من الحاجات • وعندما نكون بصدد اختيار نظام اقتصادى يتعين القيام بعملية اختيار لاسلوب الامثل لتحقيق الأهداف المرجوة (١) •

« فالعلوم الاجتماعية أو الانسانية من علم نفس الى علم اجتماع الى علم الاقتصاد تختار الواقع ، وذلك وفقا للصيغة المتفائلة للمفكر ج • امو •

وذلك على خلاف المدرسة المثالية التى تقول نحن نخترع الواقع وعلى خلاف المدرسة الواقعية التى تقول : نحن نخضع دون أى مناقشة للواقع . يقول التحليل والتفكير العلمى : نحن نختار الواقع » •

«Toute Science sociale choisir le réel elle répond a l'heureuse formule de J. Ulmo. Contre l'école idealiste qui dirait : nous in ventons le réel contre l'école réaliste qui dirait : nous subissons le réel, l'analyse de la pensée scientifique vous répond : nous choisissons le réel» (I).

يقوم علم الاقتصاد على معطيات أساسية هى ندرة الموارد وتعدد الحاجات الانسانية • ولذا فان النشاط الانسانى يوصف بأنه نشاط اقتصادى اذا كان يتضمن كفاحا ضد الندرة • ويمكن تحليل النشاط الاقتصادى على النحو التالى : الانسان يشعر بحاجات استبعاد الم أو

---

(١) E. James : Les former d'entreprise 1935 F. Perroux : Cours d'economie politique G. Ripert. Le capitalisme. (Que sais je ?) Shcunapter; Theorie de l'éoolution economique - Capita-lisme., socialisme et democratie.

(٢) Raymond Bane : Economie politique, P.U.F.T.I.P.4.

زيادة الشعور بالارتياح والحاجات تسم بالصيغة الشخصية وتختلف من شخص الى آخر فانه يبحث عن الوسائل التى تشبع هذه الحاجات (١) • وفى بحثه عن اشباع الحاجات يسعى الى الحصول على وسائل لتحسين ظروفه المادية بالقيام باعمال منتجه وبتبادل السلع والخدمات : وهــذه السلع والخدمات هدفها النهائى هو الاستهلاك (٢) •

ويمكن القول ان نظاما اقتصاديا ناجح اذا حقق أكبر قدر من اشباع الحاجات باقل تكلفة • وينبغى ان يكون تحقيق أكبر منفعة بأقل تكلفة على مستويات ثلاثة •

١ ــ أكبر منفعة بأقل تكلفة بالنسبة للمستهلك •

٢ ــ أكبر منفعة بأقل تكلفة بالنسبة للمنتج •

٣ ــ أكبر منفعة بأقل تكلفة على مستوى المجتمع ككل أى الدولة•

وقد اثبت نظام اقتصاد السوق الحرة كفاءة اعلى من نظام اقتصاد التخطيط المركزى وذلك سواء من حيث اشباع حاجات الافراد المادية والمعنوية ، ومن حيث ازدهار الانتاج وتحقيق فوائض زراعية وحيوانية وصناعية ، ومن حيث تحقيق ميزانية غير مختلة اختلالا شديدا • فما هو نظام اقتصاد السوق الحرة ، وما هو نظام اقتصاد التخطيط المركزى •

---

(١) «Ces besoins sont eminement subjectifs : chaque homme decide s'il y a pour lui un besoin et dans queile mesure ce besoin existe. Le besoin varie d'un individu a un autre.»

الحاجات شخصية : فكل انسان يقرر اذا كانت لديه حاجة والى اى مدى توجد هذه الحاجة والحاجة تختلف من فرد الى اخر .

Raymand Barre : op. cit. p. 6.

(٢) فعلم الاقتصاد يهتم بدراسة الانسانية من جانب الشئون العادية فى مجال الحاجة كما يقول الفرد مارشال .

L'économie politique est une étude de l'humianité, dans les affaires ordinaires de. La vie.

الفــــرع الاول

اقتصاد السوق الحــرة

اولا : مزج عوامل الانتاج فى السوق الحرة :

ان عوامل الانتاج ثلاثة : الارض ورأس المال والعمل وما لم يتوفر اطـار عام قانونى وسياسى يتيح مزج واستغلال عوامل الانتاج الثـلاثة لاشباع الحاجات فان النظام يكون فاشلا من الناحية الاقتصادية .

يصنف علماء الاقتصاد عوامل الانتاج الى مصادر بشرية (العمل) ومصادر طبيعة (الارض) ومصادر من صنع الانسان الذى يطبق العمل على العناصر الطبيعية .

العمل هو جهد انسانى : وهو يحمل طابع الانسان ويعتبر امتدادا له واتماما لانجازه .

الارض : منذ بداية الزمان ثم تمهيدها وتحويلها بواسطة الانســان ومن ثم اصبحت الارض نتاج الطبيعة والعمل فهى عامل مركب شأنها شأن رأس المال . ففى خاتمة المطـاف لا تكمن الفضيلة من المناجم والمـزارع المثمرة وانما تكمن فى العمل الشاق والالام والبؤس الذى عـانت منه لجيال فالعمل هو الذى صنع من الاراضى المجدبة اراضى ممتازة واماكن جميلة .

رأس المال هو مجموع عناصر مختلفة : أموال مـادية : معـدات ، منتجات وسيطة ، نقود .. تستخدم للحصول على دخل .

فما هى الصيغة التى يقدمها اقتصاد السوق الحرة لمزج هذه العوامل وانتاج سلع وخدمات ؟

الصيغة التى يقدمها اقتصاد السوق الحرة هى ان المشروع الصغير ، الذى يديره الفرد أو الافراد وليس الدولة ، هو وحدة الانتاج فى الاقتصاد الحر . والمشروع الفردى هو مؤسسة مقدسة فى النظم الرأسمالية وهو خليته الاساسية .

L'unite de producteon caracteristique de l'economie de marché capitaliste est l'nlreprise : on a pu la qualifier de. «microcosme capitaliste», «dinstitution cardinaie du capitalisme» (1).

ويعرف كبار الاقتصاديين الفرنسيين وعلى رأسهم فرنسوا بيرو وريمون بار المشروع بانه شكل للانتاج يتم من خلاله وفى اطار ذمة مالية مزج اسعار عوامل الانتاج (الارض ورأس المال والعمل) التى يقدمها اشخاص آخرون مستقلون عن المشروع ، وذلك بهدف تقديم سلعة أو خدمة للسوق وبيعها والحصول على دخل نقدى هو ناتج بين السعرين : سعر الخدمات والسلع التى اشتراها المشروع والخدمات والسلع التى يبيعها المشروع .

L'entreprise est une forme de production par laquelle, au sein d'un meme patrimoine, on combine les prix des divers facteurs de production apportés, en vue de vendre sur le marché un bien ou des service et pour obtenir un revenu monétaire qui resulte de la différence entre deux séries de prix»(2)

من هذا التعريف يمكن تحديد خصائص المشروع على النحو التالى :

(أ) وجود ذمة مالية تسمح لرئيس المشروع بحساب مخاطر الانتاج وتضمن وحدة المشروع اذا كان يتكون من وحدات اصغر لاسباب فنية .

(ب) مزج عوامل الانتاج : يمزج المشروع اثمان عوامل الانتاج كميات عمل ورأس مال ومعدات وآلات . وعلى ذلك فالمشاكل الفنية مهمة لانها تؤثر على سعر الخدمة أو السلعة المنتجة عند تقديمها للسوق . فالنظام الرأسمالى يعتبر « تنظيما نقديا للحياة الاقتصادية » .

une organisation monétaire de la vie économique.

---

(١) Raymond Bars., op. cit. p. 358 Franco is Perroux : cite dans la reference precedente.

(٢) Raymond Barre, op. cit. p. 358.

(جـ) التمييز بين الاشخاص الذين يقدمون عوامل الانتاج ، وصاحب المشروع : العمل يقدمه العمال الذين يتلقون اجرا مقابل عملهم ، ورأس المال يقدمه اصحاب رؤوس الاموال الذين يقدمون قروضا ، والمشروع هو مركز مزج العوامل التى يقدمها السوق من عمل ورأس المال ويضمن المشروع الارتباط بين سوق عوامل الانتاج وسوق المنتجات التى يقدمها المشروع . وعلى ذلك فان العمال ورأس المال تقدم مقابل سعر ثابت ولا يشترك العمل أو أصحاب رأس المال فى الادارة كما لا يشتركون فى ارباح المشروع .

(د) هدف بيع المنتج فى السوق : يعمل المشروع لتساب منتجاته فى السوق . وهدفه الاساسى هو اشباع حاجات مسلحة بالاستعداد لدفع ثمن المنتجات . وهنا يكمن أهم فارق بين هدف الانتاج فى السوق الحرة وهدف الانتاج فى اقتصاد التخطيط المركزى . اذ ان الانتاج هدفه الاستهلاك اى اشباع حاجات حقيقية مطلوبة فى سوق الاقتصاد ، بينما هدف الانتاج هو مجرد الانتاج فى اقتصاد التخطيط المركزى وذلك لتنفيذ الخطة وابراز أرقام فى الميزنية والتدليل على كثرة الانتاج .

وعلى ذلك فشعار الاقتصاد الحر هو الانتاج للاستهلاك واشباع حاجات بالمعنى الاقتصادى produire pour la satisfacteon des besoins solvables. بينما شعار اقتصاد التخطيط المركزى الانتاج للانتاج produire pour produire وهنا يكمن احد أهم أسباب كفاءة الاقتصاد الحر وفشل اقتصاد التخطيط المركزى . اذ يترتب على الانتاج للانتاج اهدار موارد وساعات عمل ورأس مال فى منتجات ليس عليها طلب اقتصادى فتكدس فى السوق ويعتبر هذا التكدس فاقدا على المجتمع ككل . بينما يسهل على اقتصاد السوق الحر التحول عن انتاج السلع والخدمات التى ليس عليها طلب اقتصادى ، ويعتبر هذا ترشيدا للانتاج واقتصادا فى استغلال رأس المال وساعات العمل .

(هـ) تحقيق أقصى ربح أو عائد نقدى صافى : الربح هو الفرق بين ثمن المنتجات وثمن المكونات ، وهذا الفرق يكون مقابل نشاط

المشروع ، وبغير هذا الربح الذى يعتبر مشروعا فى اقتصاد السوق ، لا يجد صاحب المشروع أى مبرر للاستمرار فى نشاطه .

فنشاط المشروع محايد لاينظر لاعتبارات اجتماعية او انسانية : اذ لا يوجد أى دافع لاستمرار الانتاج الا تحقيق أكبر عائد .

وقد كان المشروع فى البداية لا يأخذ الا شكل ملكية لفرد أو أسرة غير انه مع نهاية القرن التاسع عشر ظهرت صورة قانونية جديدة للمشروعات وهى الشركات التجارية على اختلاف أنواعها .

ويشغل الانسان مكانه هامة فى الاقتصاد الرأسمالى لأنه محرك ومدير المشروع الذى هو دعامة السوق الحرة .

«Institution centrale du Capitalisme l'entreprise ne vaut souvent que par l'homme qui la dirige et l'anime : l'entrepreneur» (1)

ثانيا : الثمن فى السوق الحرة :

يتحدد ثمن السلع والخدمات فى السوق الذى يلعب فيه العرض والطلب الدور الأساسى .

فما هو السوق :

السوق هو شبكة من العلاقات بين من يرغبون فى مبادلة مالديهم بسلع أخرى ، يمكن ان نسميهم المتبادلين echangistes وهؤلاء المتبادلون توجد بينهم اتصالات وثيقة بوسائل عديدة ولا يقصد الاقتصاديون بكلمة السوق مكانا محددا يتم فيه البيع والشراء ، ولكن يقصد بالسوق اقليم يرتبط الفرد فيه بعلاقات التجارة الحرة ، بشكل يتم فيه قياس الثمن بسهولة وسرعة ووضوح .

---

(1) Reymond Barre : op. cit, p. 361.
H.Bartoli : Science économique du travail, 1957 F. Sellier et A. Tiano : Economie du travail P. U.F., 1961.

Les économistes entendent par marché non pas un lieu déterminé ou se consomment les achats et les ventes, mais tout un territoire, dont les parties sont unies par des rapports de libre commerce, en sorte que les prix se nivellent avec facilité et promptitude (1)

وبعبارة أخرى السوق هو مجموعة أفراد بينهم علاقات تجارية وثيقة ويقومون بمبادلات هامة للمنتجات (٢) .

وبناء على ذلك فان السوق يمكن ان تكون سوقا محلية أو اقليمية أو وطنية أو دولية .

ويتحدد الثمن فى السوق تحت تأثير العرض l'offre والطلب La demande . ان تأثير العرض والطلب كان دائما معترف به ولم ينكره أحد من الاقتصاديين ، وان كان البعض يجعل الدور الأهم فى تحديد الثمن للعرض بينما يرى الأخرون ان الأهمية هى للطلب .

وفى المجتمعات الحديثة تقوم النقود بدور تحديد الثمن وقيمة السلعة أو الخدمة بدقة بدلا من أسلوب المقايضة الذى لا يستجيب للحياة المعقدة وكثرة السلع والخدمات وتنوع الطلب فالثمن النقدى هو مقياس لقيمة السلعة أو الخدمة ، وهو عامل محايد يضمن سيولة وسهولة انسياب النظام الاقتصادى .

Le prix d'un bien mesure sa valeur d'échange avec les autres biens en général .... La monnaie est «neutre» elle remplit seulement un rôle Lubrifiant dans le systeme economique (3).

وعلى ذلك فان الثمن يقوم بدور هام على مستويات ثلاثة .

---

(١) A. Cournot : Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses Chapitre IV.

(٢) Jevons : Theory of political Economy, Chap. IV.

(٣) Reymond Barre : op. cit, p. 462.

- الثمن يحدد قرارات المستهلكين .
- الثمن يحدد قرارات المنتجين .
- الثمن يحدد قرارات الأشخاص المساهمين فى النشاط الاقتصادى من حيث اختيار العمل وتوظيف رأس المال واستخدام الأرض وهو يساهم فى تحديد عائد كل عامل من عوامل الانتاج .

فالثمن يعكس مدى حاجة المشترين للسلعة أو الخدمة كما انه يعكس مدى ندرة السلعة ومكوناتها . ومن هنا فان الثمن يوجه الأموال والموارد نحو استخدامها فى انتاج السلع الضرورية والتى تحقق أكبر أشباع ، ولذا فهو يرشد المستهلكين أى يجعلهم يستهلكون كمية محددة كما انه يرشد المنتجين عندما يجعلهم ينتجون الكمية المحددة المطلوبة فى السوق . فالثمن يوجه الأشخاص نحو اختيار الانتاج والاستثمار فى المجالات الأكثر فائدة والتى تحقق أكبر منفعة . وقد عبر عن ذلك pierre Masse بقوله : « من هذا المنظور أرتفاع الأسعار هو انذار بالخطر » اقتصدوا فى استخدامى لانني غالى الثمن » يعنى بصورة أعمق « احسنوا ادارتى فانا شىء نادر » .

Dans cette optique, la hausse d'un prix est un signal d'alarme- «Economisez -moi parce que je suis cher» signifie d'une manière plus profonde : Ménagez - moi parce que je suis rare.»

وعندما يتحدد الثمن بناء على مدى حاجة الأفراد للسلعة ومدى ندرتها أى بناء على قانون العرض والطلب يكون النظام القانونى قائما على أساس مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » فالثمن ليس مفروضا من سلطات الدولة ، وانما يتعامل الأفراد بحرية فى السوق ويتناقشون ويتفاوضون على السعر ويفترض فيهم الرشد والقدرة على حماية مصالحهم . ولا تتدخل الدولة الا لمنع الغش والتدليس . كما ان الدولة يجب ان تسهر على منع الاحتكارات التى تؤدى الى تحكم المحتكر أو الاتحاد الاحتكارى carrel فى الثمن نتيجة قدرته على التحكم

فى المعروض من السلع . فالتنافس هو الكفيل بجعل الثمن مؤشرا أمينا لمدى ندرة السلعة ومدى الحاجة اليها .

وقد ذهبت بعض الدساتير فى الدول الليبرالية الى النص على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين فى الدستور مثل دستور الولايات المتحدة الذى تنص مادته الأولى الفقرة العاشرة على منع اصدار قانون يسىء الى الالتزامات التعاقدية وهو نص فسرته المحكمة العليا على ان كل قانون يتدخل فى مجال العقود هو قانون غير دستورى ويكمن فى هذا النص أحد أسباب نجاح النظام الأمريكى . بينما اكتفت بعض الدول بالنص على مبدأ احترام حرية التعاقد فى القانون المدنى مثل فرنسا . هذه الدعائم التى يقوم عليها نظام الاقتصاد الحر استبعدتها كل النظم الماركسية القائمة على التخطيط المركزى الاجبارى .

الفرع الثانى

اقتصاد التخطيط المركزى

يختلف اقتصاد التخطيط المركزى اختلافا جوهريا عن اقتصاد السوق الحر سواء من حيث وحدات الانتاج أى أسلوب مزج عوامل الانتاج أم من حيث أسلوب تحديد الثمن .

أولا : وحدات الانتاج :

يتحدد دور وحدات الانتاج فى اقتصاد التخطيط المركزى بدءا من خصيصتين تميزان هذا الاقتصاد .

١ ــ الملكية الجماعية لوسائل الانتاج : وهذه الملكية تأخذ أحد شكلين :

ــ ملكية الدولة والتى وفقا لها تعتبر وسائل الانتاج مملوكة للشعب كله ممثلا فى الدولة .

وهكذا فان المادة ٦ من دستور سنة ١٩٣٦ كانت تنص على ان الأرض وما فى باطنها والمياه والغابات والمصانع والمعامل والمناجم والسكك الحديدية ووسائل النقل المائية والجوية والبنوك ، والبريد والبرق والتلفون (كالسيوفخورات ومحطات الآلات والجرارات وغيرها) ، والمؤسسات البلدية والقسم الاساسى من بيوت السكن فى المدن والأماكن

الصناعية ، هى ملك الدولة ، أى ملك الشعب باسره ويقابل نص المادة ٦ من دستور سنة ١٩٣٦ نص المادة ١١ من دستور سنة ١٩٧٧ .

ـ الملكية التعاونية : والتى وفقا لها تكون وسائل الانتاج مملوكة لوحدات تعاونية كولكوزات وجمعيات تعاونية فى الحدود التى يضعها القانون . وفى الاتحاد السوفيتى كان دستور سنة ١٩٣٦ ينص فى المادة ٧ على ان المؤسسات الجماعية فى الجولخوزات والجمعيات التعاونيـة وكذلك منشآتها الجماعية هى ملك اجتماعى اشـتراكى للكولخوزات والجمعيات التعاونية وتحـدد المادة ٨ ان الأرض ملك للدولة تشـغلها الكولخوزات وتبقى لها مجانا وتحت تصرفها الى أجل غير مسمى أى الى الابد .

ولا توجد الملكية الخاصة لوسائل الانتاج الا فى حدود ضيقة لا تكاد تذكر فلكل بيت كولخوزى عدا مداخيله الأساسية من الاقتصاد الكولخوزى قطعة أرض ملحقة بالبيت وبيت للسكن وماشية منتجة وطيور داجنـة وأدوات زراعية صغيرة . كما كان يسمح كل من دستور سنة ١٩٣٦ ودستور سنة ١٩٧٧ لوجود اقتصاديات فردية صغيرة لفلاحين وحرفيين منفردين مبنية على أساس العمل الشخصى وخالية من استغلال عمـل للغير (١) .

٢ ـ **تخطيط الانشطة الاقتصادية :**

بينما يتم تنسيق وحدات الانتاج فى اقتصاد السوق الحر عن طريق السوق الذى تتلاقى فيه القرارات ويتم ضبطها من وحدات انتاج واستهلاك مستقلة فان ميكانيكية أو آلية التنسيق فى اقتصاد التخطيط تتحقق بواسطة الخطة التى تضعها الدولة : فالخطة هى بديل السوق .

Le Plan est le substitut du marché.

---

(١) كان كل من دستور ١٩٣٦ ، ١٩٧٧ يحمى حق المواطنين فى الملكية الشخصية للمداخيل والمدخرات الحاصلة من عملهم وسكنهم واقتصادهم المنزلى الاضافى وللادوات المستعملة فى منزلهم فى قضاء حاجاتهم اليومية ولحاجيات الاستعمال الشخصى ووسائل الراحة الشخصية . ويحمى القانون أيضا حق المواطنين فى وراثة الملكية الشخصية .

فالخطة التى تحدد العلاقات بين الانتاج والاستهلاك وتفرض على كل وحدة انتاج المهام التى يجب عليهـا انجازها وكذلك الأسـاليب التكنولوجية فى الانتاج .

ويحل محل التضامن الوظيفى الذى يوجه المشروعات والاستقلال فى اقتصاد والسوق ، علاقة هيكيلية بين وحدات الانتاج فهذه الوحـدات ليست الا عجلات فى آلة ضخمة تراقبها الأجهزة المركزية للخطة . وعلى ذلك لاتوجد مشروعات بمعنى الكلمة فى الاقتصاد المركزى دائما وحدات لا تملك اموالا وانما كل دورها ينحصر فى سلطة ادارية يحدد مضمونها وأسلوب ممارستها خطة الدولة .

ومن حيث المبدأ تعمل وحدات الانتاج وفقا لقاعدة الادارة المتوازنة La gestion equilibée والاستقلال المحاسبى L'autonomie comptable أى ان هدف المشروع هو تغطية تكاليفه من المنتجات وتحقيق ربح . وفى بعض المشروعات الكبيرة ذات الأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطنى يمكن أن تكون الوحدات خاسرة : هنا تأتى الدولة لمساعدتها بالدعم مع السعى لزيادة دخلها .

وتعتبر الوحدة ذات استقلال ومزودة ببعض المصادر التى تظل مملوكة للدولة . ومن ثم فعلى وحدات الانتاج ان تتصرف فى هذه المصادر وفقا للخطة . فالمصادر المادية والنقدية التى تمنح للمشروع هى الأموال الانتاجية الثابته أو المتداولة : استخدام الأموال الثابته يتوقف على الأموال المتحركة التى تتضمن المنتجات المجهزة للبيع ، والأموال النقدية التى يحتاج ليها المشروع لشراء المواد الأولية ودفع أجور العاملين .

وتدخل وحدة الانتاج مع وحدات الانتاج الأخرى فى علاقات بواسطة عقود من نوعين :

ــ عقود الخطة التى تنظم التبادل بين وحدات الانتاج الصناعى فى الدولة . وتعتمد هذه العقود على قرارات الخطة ولكنها تفرض التزامات متعلقة باستغلال منتجاتها . ويتحقق تأثير الخطة هنا لا بصورة رأسية وانما بشكل افقى ، على عكس نظام التخطيط المركزى الذى يفرض بالارادة المنفردة الملزمة للدولة ما يتعين على وحدة الانتاج تنفيذه باعتبارها نسيجا ادنى ، اما العقد فانه يلزم الوحدة بتحقيق نفس الخطة بمقتضى اتفاق

مع وحدة أو وحدات أخرى بصفة متعاقد • ومع ذلك فان أطراف العقد تحددها الخطة مسبقا كما أن الخطة تفرض مسبقا العناصر الرئيسية للعقد •

L'influence du plan se réalise ici non pas suivant la verticale, mais suivant l'horizontale : contrairement a l'ordre de la planification, qui rend obligatoire d'une facon unilatérale la réalisation du plan par l'unité économique, en tant qu'elle est un maillon inférieur, le contract engage cette unité à réaliser le contrat engage cette unité à réaliser ce même plan en vertu d'un accord avec tel ou tel autre organe economique considerée comme contractant(1).

ـ عقود القانون المدنى التى تنظم التبادل بين مصانع الدولة والكولخوزات بالنسبة للانتاج الذى يمكنها التصرف فيه بحرية : يمكن لأطراف العقد تحديد مضمون العقود بحرية مع مراعاة ان التبادل فى هذه الحالة يخضع بطريقة غير مباشرة لرقابة الدولة وتأثيرها •

وسواء كان العقد من عقود الخطة أو من عقود القانون المدنى فانه يمثل بصفة أساسية شكلا لتحديد وتحقيق الخطة :

«Une forme de concrétisation et de réalisation du plan» Amphiteatroff»

وذلك على حد تعبير المتخصصين السوفييت فى الاقتصاد وعلى ذلك فان العقود تساهم فى اخفاء وهم بأن وحدات الانتاج مستقلة بينما هى فى الواقع خاضعة لهيمنة الخطة •

ولا يتمتع رؤساء وحدات الانتاج بالحرية التى يتمتع بها رؤساء المشروعات فى الاقتصاد الحر . فهم لا يقومون بدور فى مزج عوامل الانتاج التى يحصلون عليها من السوق ، كما أنهم لا يخضعون لقوانين السوق • وانما يخضعون لأوامر الخطة ويتصرف رئيس وحدة الانتاج بدءا من أسعار محددة ومن كميات مواد أولية مفروضة عليه ولا يمكنه أن يتعدى الأجور المحددة فى الخطة :

---

(1) Amphiteatroff : Cit par Bettelheim Economie politique, p. 203.
Cite par Raymond Barre : op cit., p. 420.

فهو ليس مسئولا عن شراء المواد الأولية والمعدات ، كما انه غير مسئول عن بيع المنتجات . مهمته تنحصر فى تنفيذ الخطة فنيا وصناعيا وماليا فى الوحدة التى يديرها Le tekp rofin. ويتم تقييم قدراته تبعا لتحقيقه أو تجاوزه لأهداف الخطة .

وهكذا يحل المدير فى الاقتصاد المركزى محل صاحب المشروع فى الاقتصاد الحر . وهذا المدير موظف ينفذ القرارات التى وضعها المخططون وتنعقد مسئوليته الادارية والجنائية امامهم . والحافز الكامن وراء نشاط المدير لا يكمن فقط فى العائد السياسى والاجتماعى المتمثل فى نشر صورته فى الصحف وانما أيضا فى الرغبة فى الحصول على الجوائز المخصصة لمن يقومون بتنفيذ الخطة وخاصة عندما يتجاوزون أهدافها ويحققون أكثر من المستهدف . وهذه النقطة الأخيرة تفسر أن بعض المديرين يضعون خطة تنفيذية لتحديد طاقة وحدة الانتاج واستغلالها .

ويرى المتخصصون ان المدير بذلك ؛ يواجة مجموعة من الأهداف المتناقضة ، ومن الرقابة المشددة ، كما يخضع لنظام ثمن غير رشيد .

Le directeur est confronté à une masse de buts contradictories, de contrôles et a un système de prix irrationnel(1).

ان نتائج هذا التنظيم فى اقتصاد التخطيط المركزى تبدو آثارها فى شكل الخطأ الاقتصادى Erreur : Economique

١ ــ الخطأ الاقتصادى ينتشر فى الاقتصاد التخطيطى بسبب العلاقات الوثيقة التى تربط وحدات الانتاج المختلفة سواء أكانت علاقات أفقية أم علاقات رأسية .

٢ ــ الخطأ الاقتصادى لا يمكن اكتشافه الا بصعوبة على عكس الحال فى اقتصاد السوق الحر الذى لا يخضع لاستراتيجية وقرارات مركزية .

---

(١) J.S. Berliner : Factory and Manager in the U.S.S.R. 1957.
Le prix est un acte d'autorite

٣ ـ الخطأ الاقتصادي لا يمكن تصحيحه بسرعة حيث أن الجهاز البيروقراطي الضخم لا يمكنه تغيير وتعديل ما ورد بالخطة الا ببطء شديد : مما يؤدي الى تبديد اقتصادي هائل •

٤ ـ الخطأ الاقتصادي يؤدي الى خسائر تعوضها الدولة من ميزانيتها أي يتحملها المجتمع ككل ، بينما تكون الخسائر محدودة في الاقتصاد الحر ويتحملها المشروع ولا تمس الا الذمة المالية لاصحاب المشروع •

ورغم أن تعديلات كثيرة ادخلت على الاقتصاد المركزي فان سماته الاساسية ظلت غالبة ومن ثم فقد كان مستوى الاداء الاقتصادي هابطا باعتراف قادة الاتحاد السوفيتي ، كما أن الفاقد والخسائر كانت تؤكد أن التخطيط المركزي • لا يحقق أعلى منفعة بأقل تكلفة أي أن الادارة غير اقتصادية (١) •

ثانيا : الثمن في اقتصاد التخطيط المركزي :

الثمن في اقتصاد التخطيط المركزي عمل من أعمال السلطة Le système des prix soviétique : وليس اليه لتنسيق قرارات يتخذها الافراد والشركات والدولة لتعكس هيكل العرض والطلب الذي يساهم فيه جميع الاشخاص التي تعمل في سوق الاقتصاد كما هو الحال في اقتصاد السوق الحر • أن الثمن في التخطيط المركزي وسيلة هامة بين يدي واضعي الخطة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية يفرضونها على الاقتصاد الوطني فالثمن ليس اداة للربط بين الانتاج والاستهلاك فهو ليس مؤشرا يعين المنتج على تحديد مدى الحاجة الى السلعة التي ينتجها ومدى ندرتها ذلك أن المنتجين في اقتصاد التخطيط المركزي لا يهمهم مدى الحاجة الى السلعة التي ينتجونها وانما كل ما يشغلهم هو تنفيذ المهام المحددة لهم في الخطة وعلى ذلك فالثمن لا يعبر عن رغبات المنتجين والمستهلكين وانما هو مؤشر يوضح المكانة التي تحتلها السلعة في سلم الافضليات عند واضعي الخطة الذين تشغلهم أمور اجتماعية وسياسية ، وليست الامور الاقتصادية فحسب • بل أكثر من هذا يعتبر الثمن وسيلة واداة لتوجيه الطلب والتأثير عليه •

---

(١) Raymond Barre : op. cit. 422.

وكان الاتحاد السوفيتى يعتبر نموذجا يستحق الدراسة سواء من حيث تنوع الثمن أم من حيث العلاقة بين التخطيط والثمن .

نظام الاثمان السوفيتى : Le Prix des gros industriels

السمة الاساسية فى نظام الاثمان السوفيتى هى شدة تعقده وتعدد الاثمان حسب العملية أو المبادلة . وقد ميز علماء الاقتصاد بهذا الصدد بين ثلاثة مجموعات كبيرة للاثمان : اثمان الجملة الصناعية ، اثمان الجملة الزراعية ، اثمان التجزئة .

١ - اثمان الجملة الصناعية :

Les prix des gros industriels

فى مجال الصناعة يتم تحديد اثمان الجملة فى المبادلات بين المؤسسات : أى بصفة اساسية بين مؤسسات الانتاج والتخزين وبين المؤسسات التجارية . وقد ميز الباحثون فى الاقتصاد السوفيتى بين اثمان الجملة للمشروعات واثمان الجملة فى الصناعة .

ثمن الجملة فى المشروع Le prix de gros de l'entreprise. مكون من عاملين :

(أ) التكلفة الكلية المحددة حسب الخطة

Le coût total, ou prix de revient, planifié.

ويشمل تكلفة المواد الأولية والأجور المحددة بواسطة الدولة ويأخذ واضعو الخطة فى الحسبان العوامل الفنية المتبعة فى الانتاج وكذلك تطور الاقتصاد والتحولات فى الخطة .

ويلاحظ أن التكلفة المحددة بالخطة ليست لها علاقة بالتكلفة الفعلية فى المصانع : فهى موحدة بالنسبة لجميع المصانع رغم أن التكلفة فى المصانع تختلف من مصنع الى آخر ، وتكون مهمة رئيس المصنع هى البحث عن العمل بهذه التكلفة ويكون من الافضل لو أنه استطاع تنفيذ التكلفة بأقل من السعر المحدد بالخطة .

(ب) الفائدة المخططة : Le Profit planifilé

أو الدخل الصافى للمشروع الذى يشمل مساهمة المصنع الى التمويل والمبالغ المعتمدة لادارة المشروع لتحسين الانتاج وتحسين ظروف حياة العاملين • وتقوم الدولة بتحديد مستوى دخل المشروع أى العلاقة بين الدخل الصافى والدخل الفعلى •

وعلى ذلك فثمن الجملة فى الصناعة يشمل ثمن جملة المشروع (ثمن الدخل الموضوع بالخطة + الفائدة الصافية للمشروع) والضرائب على الارقام الواردة فى ميزانية المشروع • وهذه الضرائب تدفع للدولة بمجرد اتمام عملية الانتاج • وتتحدد الضرائب على وحدات الانتاج • Il est fixé par unité de production. وعلى ذلك فالضرائب مستقلة عن تنفيذ المشروع للخطة وفقا للدخل الفعلى • ويرى الاقتصاديون السوفيت أن هذه الضريبة تعتبر ضريبة على أرباح المصنع ، ومن ثم فهى ضريبة على الاستهلاك (١) •

ويؤدى تحديد سعر بيع موحد لمنتجات المصانع المختلفة التى تنتج سلعة معينة الى خسائر • ولكى ابتداء من سنة ١٩٣٦ ألغت الدولة الدعم وبعد انتهاء الحرب ومنذ سنة ١٩٤٩ حرصت الدولة فى تحديد أسعار الجملة الا تخسر المصانع أى أصبح المبدأ هو ضرورة تحقيق ربح • وفى سنة ١٩٥٥ تم ادخال اصلاح على اثمان الجملة بحيث يكافأ المصنع الذى يحقق أرباحا بنسبة ٦٪ من الدخل بالنسبة للمنتجات الاستهلاكية و ٣ الى ٤٪ بالنسبة للمنتجات التجهيزية •

وكانت تقوم دولة الاتحاد بتحديد أسعار الجملة التى تلعب دورين هامين : الدور الأول : هو أنها أداة للمحاسبة فى المبادلات بين المصانع المختلفة والدور الثانى : هو أنها وسيلة لمراقبة نجاح وفاعلية المصنع على اساس ما يحققه من دخل •

---

(١) Le prix de gros de l'industrie comprend le prix de l'entreprise (prix de revient planifie profit net de l'entreprise) et l'impot sur le chiffre d'affaire. Celui-ci est verse a l'etat, des la reallisation de la production. It est fixe par unite de production et il est independant de l'execution par l'entreprise du plan relatif a son prix de revient. Cet impot est assimile par les economistes sovietiques a un profit de la firme (revenu net centralise de L'etat). Il ne frappe que les articles de consommation.

واذا كانت دولة الاتحاد تحدد أسعار المنتجات الرئيسية لتضمن الانسجام فى أسعار الانتاج والاستهلاك فان حكومات الجمهوريات تحدد أسعار الجملة فى المنتجات الاخرى أى التى لا تهم كل الاتحاد السوفيتى . ومع ذلك تظل الحكومة تراقب الاسعار فى الجمهوريات المختلفة والسوفناركوز ، كما أن حكومة الاتحاد تحسم الخلافات بين الجمهوريات فيما يتعلق بالاسعار . ولا يجوز للسوفناكوز التدخل فى مجال الاسعار الا اذا تعلق الامر بتحديد سعر خلال فترة ستة أشهر لمنتجات جديدة أو لتحديد سعر منتجات انتجت حسب الطلب .

منتجات انتجت حسب الطلب . — Sur commande

٢ ـ اثمان التجزئة : — Les prix de detail

وهى الاثمان التى تبيع بها المحلات المملوكة للدولة أو للتعاونيات .

وتشمل الثمن الذى تبيع به محلات الدولة .

ـ ثمن الجملة للسلعة (ويشمل الضريبة المشار اليها سابقا) .

ـ تكلفة التوزيع .

ـ القاعده التى تحددها الخطة لمحلات بيع التجزئة .

وتقوم دولة الاتحاد بتحديد مستوى أسعار التجزئة وتأخذ فى الاعتبار موازنة النفقات والموارد على مستوى الاتحاد .

وتتولى وزارة التجارة فى الاتحاد تحديد سعر التجزئة بالنسبة لحوالى ٥٠٪ من المنتجات الاستهلاكية مثل الاغذية والسلع المعمرة . أما تحديد أسعار السلع الاخرى فتتولاه وزارات التجارة فى الجمهوريات المتحدة .

٣ ـ اثمان المنتجات الزراعية : — Les prix des produits agricoles

قبل التعديلات التى ادخلها خروتشوف سنة ١٩٥٨ كان ثمن المنتجات الزراعية يختلف باختلاف طريقة البيع هل هو توريد للدولة أم بيع حر فى سوق الكولكوز .

كانت الدولة تحصل على جزء من محصول الكولكوزات سواء فى شكل توريد اجبارى ام شكل عقود اجبارية موقعة مسبقا بواسطة المنتجين (كونتراكتاتزا Konraktatzya) بأسعار محددة عند مستوى منخفض كلما كانت كمية المحصول الموردة منخفضة . وكانت الفكرة التى اوحت بهذه السياسة هى ان المنتجين يمكنهم تعويض الثمن المنخفض بالبيع فى السوق الحر . ذلك ان الانتاج اذا تم بيعه بالكامل للدولة فان الثمن يغطى تكاليف الانتاج .

ن السوق الحر كان فى امكان المنتجين بيع المحاصيل الزراعية باثمان حرة ودون وساطة . وهذه الاثمان الحرة كانت أعلى بكثير من الاسعار الحكومية الرسمية . وقد أظهرت دراسة جالنسى (The Soviet Price system) ان الثمن فى سوق الكولكوزات فى سنة ١٩٤٧ كان اضعاف ثمن التوريد الاجبارى والعقود الاجبارية على النحو التالى :

البطاطس	٤٣
الكرنب	٢١
الجزر	٣٨
التفاح	١٠
اللبن	٢٠
الزبد	١٥

ومع ذلك فالكولكوزات كانت فى حالة منافسة مع محلات الدولة والتعاونيات . فاذا حصل المشترون على ما يحتاجون اليه من هذه المحلات والجمعيات فان الاسعار التى تضعها تكون هى الغالبة بمعنى انها الحد الاعلى للثمن فى السوق الحر . اما اذا كانت حلات الغالبة الدولة والجمعيات التعاونية عاجزة عاجزة عن توفير المواد التموينية أى يوجد نقص فى السلع ، فان أرتفاع الاسعار يكون كبيرا فى السوق الحر .

الى جانب الصورتين السابقتين توجد مشتروات الدولة التى تتم دون اجبار أو قهر بثمن متوسط بين ثمن التوريد الاجبارى وثمن السوق الحر . ويحصل الاشخاص الذين يبيعون للدولة بهذه الطريقة على مزايا مثل امكان الحصول على مبلغ لا يمكن الحصول عليها من الدولة .

وفيما يتعلق بالسوفكوزات فانها تورد المنتجات للدولة بأعلى سعر تحدده الدولة .

اما محطات الآلات والجرارات فانها تورد للدولة منتجاتها التى تلقتها من الكولكوزات بالثمن الذى تدفعة الدولة للكولكوزات للتوريد الاجبارى والعقود الاجبارية .

ومنذ سنة ١٩٥٨ حل محل التوريد الاجبارى البيع للدولة وبدلا من التحكم فى الثمن أصبح هناك توجيه للثمن . وقسم الاتحاد السوفيتى الى مناطق زراعية ، بحيث يختلف الثمن للمنتجات من منطقة الى أخرى مما يفتح الطريق ويسهل التخصص فى منتجات معينة . وفى كل منطقة تكون الاثمان مستقرة ولكنها يمكن ان ترتفع أو تنخفض حسب نقص أو زيادة الانتاج . وكان المخططون فى الاتحاد السوفييتى يأملون عن طريق رفع الأسعار أو تثبيتها تنمية الانتاج الزراعى .

ورغم استخدام الربح كحافز للتنمية ظلت الدولة تراقب الثمن وظلت هى المشترى الرئيسى للمنتجات الزراعية .

التخطيط والاثمان :

لا يمكن فهم نظام الاثمان السوفيتى الا من منطلق فهم التخطيط الاقتصادى . فالتخطيط الاقتصادى هدفه تنمية الاقتصاد وكذلك ضبط العرض والطلب للسلع والخدمات الاستهلاكية .

La planification sert à la fois a favoriser le developpement de l'économie et a réaliser l'ajustement de l'offre et de la demande des biens de consommation.

١ — الهدف الأول من تحديد الاثمان هو تشجيع التنمية الاقتصادية . فالاثمان تحفز وحدات الانتاج على تحقيق اقصى انتاج بأقل سعر : اذ يؤدى تخفيض سعر التكلفة الى الضغط على رؤساء المصانع والمؤسسات حتى يرفعوا مستوى اداء المؤسسة .

ويعمد المخططون أحيانا الى الابقاء على أسعار الجملة منخفضة نسبيا لاتاحة الفرصة للمصانع التى تشتريها بأن تتقدم وتنمو ، وبمجرد أن تنطلق هذه المصانع فان الاسعار ترتفع لتتناسب مع سعر تكلفتها وذلك لترشيد استخدام الموارد وضمان حسن أداء المصانع لعملها .

وأخيرا فان نظام الاثمان هدفه تحويل القوة الشرائية للمستهلكين الأفراد الى الدولة لتقوم بتمويل نفقاتها ، خاصة نفقات الاستثمار . وهذا الهدف يفسر سبب ارتفاع اثمان المواد الاستهلاكية . وتلعب الضريبة على رقم المنتجات دورا رئيسيا فى هذا المجال . ذلك أنه من الصعب اللجوء الى الضرائب المباشرة أو الى خفض المرتبات لانهما وسيلتان لا يمكن للشعب تحملهما ، لذا تلجأ الحكومة الى الضريبة غير المباشرة التى تجعل تدخلها أكثر مرونة . فالتحكم فى هذه الضريبة يؤدى الى تقليل الاستهلاك كما يؤدى الى ثبات الاسعار رغم ارتفاع التكلفة . ولذا فليس غريبا أن تتراوح الضريبة على الاستهلاك بين ٣٠ الى ٨٠٪ بينما الغيت الضريبة على الانتاج منذ أول يناير سنة ١٩٤٩ .

أن الضريبة على رقم المنتجات L'impôt sur le chiffre d'affaires تبدو أهم وسيلة لتعبئة الادخار الاجبارى الذى يستخدم فى تمويل الاستثمار .

١ ـ يستخدم نظام الاثمان أيضا لضبط العرض والطلب على السلع الاستهلاكية .

يتم تحديد الاثمان بطريقة تضمن فى فترة معينة أن تكون قيمة السلع الاستهلاكية المنتجة (أو العرض الكلى للسلع الاستهلاكية) مساويا للانفاق الكلى على الاستهلاك . وفى حالة زيادة العرض يخفض الثمن مما يزيد من القوة الشرائية للمستهلكين ، وفى حالة انخفاض العرض ، ترفع الاثمان لتقليل الطلب .

وضبط العرض والطلب لا يتم فقط على المستوى الكلى وأنما بالنسبة لمختلف المنتجات والتى يختلف الطلب عليها تبعا لمستويات الدخل . ويقول الاقتصادى الروسى Nergoline أن السلطات السوفيتية تأخذ فى الاعتبار التجارب الماضية ودراسة ميزانية المجموعات المختلفة من الشعب لتحديد الاسعار .

وهنا أيضا تعتبر الضريبة على رقم الاعمال وسيلة مرنة للتدخل تسمح بتنظيم الطلب على المنتجات : أثمان التجزئة للسلع التى يزيد فيها الطلب على العرض يمكن رفع سعرها بواسطة هذه الضريبة .

وقد لوحظ أن مستوى الضريبة يرتفع كلما كان الطلب على السلع شديدا . وقد لاحظ Jonsy أن الضريبة كانت ٨٨٪ على الفودكا ، و ٦٠٪ على الكافيار ، والسجائر و ٢٥٪ على أجهزة الراديو ، ٢٪ على السيارات (١) .

ثالثا : اسباب فشل اقتصاد التخطيط المركزي :

ثبت من الناحية العملية وباعتراف قادة الاحزاب الشيوعية فشل الاقتصاد والتخطيط المركزى وعجزه عن ارضاء المستهلكين وعن تحقيق فائض وتمويل استثمارات جديدة كما ثبت تخلف النظم الماركسية اقتصاديا وبالتالى اجتماعيا بالمقارنة بنظم اقتصاد السوق . ويمكن ارجاع أسباب فشل اقتصاد التخطيط المركزى لاسباب أهمها :

١ ـ الخطأ الاقتصادى المنتشر فى جميع قطاعات الانتاج بسبب ارتباطها رأسيا وأفقيا والخطأ الاقتصادى تعوض خسائره الدولة من ميزانيتها مما يؤدى الى تراكم المشاكل والاستمرار فى الخطأ الاقتصادى بحجة أن الخطة تحكمها اعتبارات اجتماعية وسياسية وليس فقط اعتبارات اقتصادية ومما يزيد من آثار الخطأ الاقتصادى صعوبة اكتشافه ووجود

(١) اهم المراجع :

Ch. Bettelheim : L'economie sovietique, Sirey, 1950.

Ch. Bettlheim : Problemes theoriques et pratiques de la planification, Presse Universitaire de France 1951.

H. Schwartz : Russia's Soviet econmy, Phenties Hall, 1950.

Nann Jansy : The soviet price system, (Standard University Presse, 1952.

C.D. et R.G. Campell : Soviet price Reduction for consumer goods (American economic Review) Sep. 1955.

G. Grossmann : Industrial prices in the U.S.S.R. (American Economic Review, papers and proceedings, may 1959), P. 50.

M. Bornstein : The Soviet pric system (The American Economic Reivew) March 1962.

عقبات بيروقراطية أمام تصحيحه مما يؤدى الى تبديد قدر هائل من الموارد وكساد فى سلع ونقص فى سلع أخرى .

وقد وصف جورباتشوف هذا الخطأ عندما قال أن حداقة الآلة الضخمة كانت تعمل ولكن حركتها لم تكن تنتقل أما لان السيور التى تنقل حركتها لا تعمل وأما لانها كانت تنتقل الى مكان غير المكان الواجب .

٢ ـ نظام الاثمان لم يكن مؤشرا امينا لمدى حاجة المجتمع للسلعة ومدى ندرتها وكان يغلب عليه الاعتبارات السياسية والاجتماعية . ولذا فان الربح كان محدودا للغاية فى المجالات التى تشتد الحاجة اليها مثل المنتجات الزراعية من قمح وسكر والخدمات الاساسية مثل الاسكان والنقل .

٣ ـ انعدام الحافز للعمل المنتج : تؤكد دساتير الاتحاد السوفيتى المتتالية على أن العمل واجب وقضية شرف ومن لا يشتغل لا يأكل ، كما أن المبدأ المطبق « من كل حسب كفاءته ولكل حسب عمله » (م ١٣ من دستور سنة ١٩٣٦ تقابلها المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧٧) ولما كانت الحياة الاقتصادية توجهها الخطة المركزية (المادة ١١ من دستور سنة ١٩٣٦ ، ١٦ من دستور سنة ١٩٧٧) فان الافراد تعودوا على تلقى الاوامر الصادرة عن الخطة وتنفيذها حرفيا لان هذا هو الاسلوب الوحيد الذى يضمن لهم فرصة العمل ومن ثم فرصة الحياة . وقد أدى هذا الى انعدام الحافز للعمل تلقائيا فى المجالات المنتجة وهبوط مستوى الاداء فى المجالات الفنية وندرة الابداع . ولالقاء مزيد من الضوء حول هذه النقطة نحاول فيما يلى تعريف العمل ثم تحديد العمل المنتج لنتبين أسباب انعدام الحافز للعمل المنتج فى التخطيط المركزى .

الفـرع الثـالث

العمل : Le travail

العمل جهد انسانى يحمل طابع الانسان وهو امتداد لشخصيته ومؤشر لانجازاته . ولذا فان دراسته تثير مشاكل فلسفية قد لا تثور بالنسبة لعوامل الانتاج الاخرى (١) .

وتحمل كلمة Travail فى اللغة الفرنسية معنيين موجودين فى أصلها اللغوى فهى : صعوبة المهمة والالم ، ونبل المهمة حيث انها تغير العالم .

وفى اللغة العربية نجد ما يقابل هذين المعنيين فى كلمة العمل فالعمل يعنى الجهد الشاق كما يعنى الانجاز الخلاق . والمعنى الاول الجهد الشاق هو المقصود عندما نتكلم عن الجهد الذى يبذله الانسان والذى يكون مصحوبا بالالم والتعب ، اما المعنى الثانى فنقصده عندما نتحدث عن قطعة موسيقية أو كتاب أو بناء فنقول انه من اعمال فنان معين أو كاتب أو مهندس الخ ...

ويرى الفلاسفة ان العمل يهدف الى كمال وتحسين العالم كما انه يهدف الى كمال وتحسين العامل . ويرى كارل ماركس ان العمل هو العلاج للانحراف والجنون . بينما يضع برودون Proudhon العمل فى مواجهة التأمل ويؤكد على أولوية العمل على التأمل وان العمل هو الذى سيفتح الطريق امام ثقافة جديدة . ويحلل Jean Lacrois فى كتاب صدر سنة ١٩٥٥ (الانسان والحب Perssone et Amour المعنى العميق للعمل : ان الانسان يجد نفسه فى ملتقى نداءين نداء من داخل الانسان بالحركة ونداء من الطبيعة يطالب الانسان بانجاز واكمال

---

(١) Travail vient du latin tripalus, mot qui designait une machine formée de 3 pieux et servant a assujettir les boeufs les chevaux retiés pour les fesser. Le premier sens du verbe vulgaire est toturer.

Lee greces et les latens avaient deux mots pour des designer le travail : ergon et penos, opus. et labor, labor designe le travail penible, reserver aux seclave; opus correspond au travail createur, a l'ocure au sens plein du terme. Raymond Barre : op. cit. P. 293.

ما تقدمه الطبيعة بعمل انسانى وبهذا يضفى العمل طابعا انسانيا على العالم كما يضفى طابعا روحيا على الانسان .

والعمل نشاط اقتصادى ومن هذه الزاوية فانه عبارة عن موازنة بين المنفعة أو العائد وبين المشقة أو التكلفة .

ولما كان العمل نشاطا اراديا يكافح به الانسان ضد الندرة ويسعى بواسطة الى زيادة موارده بهدف اشباع حاجاته ، فان منفعة العمل تتمثل فى انتاجيتها أى قدرتها على تحويل العائد منها الى أموال وسلع قادرة على زيادة اشباع الحاجات .

وقد سبق ان اشرنا الى ان الفكر الاقتصادى تطور فى نظرية للعمل . ففى القرن الثامن عشر كان الفيزيوكرات أو مدرسة الطبيعين Physiocrates يرون ان الارض هى الشىء الوحيد المنتج ، ومن ثم فان العمل الزراعى هو العمل الوحيد الذى يعطى انتاجا صافيا . وعلى ذلك فقد قسموا المجتمع الى طبقة منتجة هى طبقة ملاك الاراضى الزراعية والزراع وطبقات عقيمة غير منتجة هى رجال الصناعة والتجارة ؛ ذلك ان رجال الصناعة والتجارة يقومون بعملية جمع للقيم ولكنهم لا يقومون بمضاعفتها .

Le travail qui accorite la masse des biensels materiels.

Les classes d'industrie et du commerce additionnent les valeurs sans les multiplier.

ويؤخذ على الفيزيوكرات انهم خلطوا بين العائد أو الزيادة الطبيعية وبين الانتاجية أو العائد الاقتصادى .

اما آدم سميث فقد قصر العمل المنتج على العمل الذى يزيد كميات الاموال المادية La theorie generale des couts. اما الخدمات غير المادية فقد اعتبرها غير منتجة وعلى ذلك فقد استمر فى اعتبار الاعمال الصناعية والتجارية أقل انتاجية من العمل الزراعى لانه فى مجال الزراعة تعمل الطبيعة مع الانسان . La nature travaille avec l'homme.

وفى القرن التاسع عشر ظلت مدرسة سان سيمون Saint Simon تعتبر العمل منتجا فقط عندما يكون مرتبطا بتحويل المادة بينما يرى ماركس ان العمال هم فقط المنتجون سواء أكانوا عمالا يدويين أم عمالا فى مجال الفكر .

وترى النظرية الحديثة ان أى عمل أيا كانت طبيعته هو عمل منتج اذا كان يخلق منفعة بطريقة مباشرة أى يؤدي الى تلبية طلب واشباع حاجة من الحاجات الانسانية .

ولما كان العمل نشاطا مصحوبا بالالم يعني تضحية من جانب من يعمل تتضمن تكلفة هو قادر على تحملها فان نظرية التكالي La théorie des couts

ترى ان العمل يساوى التنازل عن إستخدام آخر للنشاط الانسانى . اضف الى ذلك ان العمل يتطلب جهدا على مستويات ثلاثة . .

— جهد مادى effeort physique وهو يؤدى الى استهلاك الانسان اثناء العمل .

— جهد عقلى ونفسى effort mental et psychologique يرع الى ضرورة الانتباه أثناء العمل .

— جهد ارادى Effort de volonte

ذلك انه فى اعماق ضمير الانسان يظل العمل مختلطا بفكرة العقوبة التى وقعت على آدم وحواء عندما طردا من الجنة حيث كانا ينعمان بكل شيء لكل يبدأ على الارض حياة لا يمكن فيها الحصول على العيش الا بالعرق (١) .

وطبقا للنظرية الحدية يتوقف الانسان عن العمل عندما يكون هناك توازن بين المنفعة المتمثلة فى العائد والتكلفة المتمثلة فى المشقة . (يلاحظ ان المنفعة تتناقص والمشقة تتزايد) .

وبصفة عامة ، ودون أن يكون هذا تصنيفا يستبعد الجمع بين أكثر من عمل ، تبدو الاعمال فى عدة صور :

(أ) أعمال الاختراع Le travail d'exécution

(ب) أعمال الادارة Le travail de direction

(جـ) أعمال التنظيم Le travail d'invention

(د) أعمال التنفيذ Le travail d'organisation

---

(١) Tu gagnera ton pain a la sueur de ton front.

اذا كان العمل جهدا يؤكد به الانسان وجودة ويسعى الى كمال شخصيته وهو نشاط محسوب اقتصاديا اذ لا يقدم الانسان على العمل الا اذا كان العائد من ورائه أكبر من تكلفته أى من الالم والتضحية والوقت ، فان الاطار العام الذى يقدمة اقتصاد التخطيط المركزى أقل ملاءمة من اقتصاد السوق الحر للقيام بالاعمال المنتجة . فمنع الملكية الخاصة لوسائل الانتاج ، وتخطيط الاقتصاد انطلاقا من اعتبارات ليست اعتبارات اقتصادية فقط وانما تدخل فيها العوامل السياسية والاجتماعية وتحديد الاثمان بشكل يجعل الربح محددا ومحدودا بصرف النظر عن الطلب على السلعة أو الخدمة ، فضلا عن ضرورة الاعتماد على أعضاء الحزب لتدعيم النظام بجعلهم طبقة متميزة اقتصاديا رغم أن نشاطها أو عملها غير منتج بالمعنى الاقتصادى كل هذه الظروف تجعل الحافز للعمل المنتج غير موجود ، كما أن المناخ العام يفرض على جميع العاملين حتى مديرى المؤسسات والمصانع والمزارع القيام بأعمال تنفيذية ناجحة مما يؤدى الى انعدام المبادرة الشخصية والابتكار واقتحام مجالات جديدة .

اضف الى ذلك أن المدخرات الاجبارية لا يمكن للفرد استثمارها وانما يجب أن يفوض الافرا دالدولة فى اعادة استثمار مدخراتهم بأسلوب الدولة المركزى وفى اطار الخطة .

أما نظام السوق الحرة فهو يفتح الفرصة أمام أكبر عدد من الافراد النشطين الى العمل بكل مفاهيمه : الاختراع ــ الادارة ــ التنظيم ــ التنفيذ .

الباب الثانى

قصور الخصخصة وضرورة تنويع اساليب تحرير الاقتصاد

ان تحرير الاقتصاد لا يقتصر على مجرد نقل ملكية مشروعات القطاع العام الى القطاع الخاص بالخصخصة لان عملية الخصخصة لا تعد ان تكون نقل ملكية مشروعات قائمة لتفادى عيوب ادارة الدولة للمشروعات الاقتصادية لتدنى العائد وانتشار الفساد وارتفاع الفاقد . غير ان هذا ليس نهاية المطاف فى عملية التحرير اذ لن عملية التحرير تستلزم اكثر من هذا ، اذ يجب تعديل الاطارات الدستورية والقانونية واللائحية لاتاحة الفرصة لتحريك عوامل الانتاج من افكار ورؤس اموال وايد عاملة للوصول الى اعلى انتاجية للموارد المتاحة ، وهذه النقاط هى التى نتناولها على التوالى فى هذا الباب .

الفصل الاول

التعليق على قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

مضمون وهدف قانون قطاع الاعمال العام

اولا : انشا القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ صورة جديدة من صور الشركات هى الشركات القابضة والشركات التابعة لها وهى ما يطلق عليه شركات قطاع الاعمال . هذه الشركات تتخذ بنوعيها شكل شركات مساهمة يسرى عليها احكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشان الشركات فيما لم يرد فيه نص خاص فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

ثانيا : الشركات القابضة : تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لاحكام القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ .

(٢) الشركات التابعة للشركات القابضة تحل هذه الشركات محل شركات القطاع العام التى تشرف علها هيئات القطاع العام

نص قانون اصدار شركات قطاع الاعمال على ان تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام وتحل الشركات التابعة محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون (١٩ يونيو ١٩٩١) ودون الحاجة الى اي اجراء اخر

ثالثا : تشكيل مجالس ادارة هذه الشركات والنظام القانونى للعاملين بها واسلوب ادارتها مفصل فى القانون الذى اوردنا نصوصه فيما سبق .

وبعد عرض هذه النقاط سننتقل لنركز على عملية الخصخصة واثرها على الاقتصاد والقانون الادارى وترشيد الادارة

رابعاً : نصت المادة الاولى من قانون شركات قطاع الاعمال على اجرادات تاسيس الشركات القابضة وهى :

١- اقتراح من الوزير المختص

٢- بناء على اقتراح الوزير المختص بصدر قرار من رئيس الوزراء بتاسيس الشركة القابضة

٣- القيد بالسجل التجاري وتثبت للشركة الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل التجارى .

٤- تاخذ الشركة القابضة شكل شركة مساهمة وتعتبر من اشخاص القانون الخاص ويحدد القرار الصادر بتاسيسها اسمها ومركز الرئيسى ومدتها والغرض الذى انشات من اجله .

٥- ينشر القرار الصادر بتاسيس الشركة مع نظامها الاساسى على نفقتها فى الوقائع المصرية وتقيد الشركة فى السجل التجارى ونحن نرى تعارضاً بين نص المادة الاولى من قانون الشركات قطاع الاعمال والمادة الاولى من قانون اصداره . اذ تطلبت المادة الاولى اجراءات لتتحول هيئة القطاع العام الى شركة قابضة بينما نصت المادة الاولى من قانون اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على ان تحل الشركات القابضة والتابعة محل الهيئات العامة وشركات القطاع العام اعتباراً من تاريخ العمل بالقانون وبدون حاجة الى اى اجراء اخر .

الفرع الاول

الشركات القابضة

نظامها القانونى والمالى

للشركة القابضة مجلس ادارة وجمعية عمومية لكل منها اختصاصات ستجعلنا نتعرف على حدود صلاحيات كل منها ومن ثم الاجابة على السؤال هل يجوز خصخصة الشركات القابضة ام يجوز فقط بيع اجزاء منها للقطاع الخاص

المبحث الاول : الجمعية العمومية : تشكيلها واختصاصها

المبحث الثانى : مجلس الادارة : تشكيله واختصاصاته

المبحث الثالث : النظام المالى للشركة القابضة

المبحث الرابع : الاجزاء التى يمكن بيعها والاجزاء التي يمتنع بيعها للقطاع الخاص .

المبحث الاول

الجمعية العامة للشركات القابضة

أ- تشكيل الجمعية العامة للشركات القابضة

تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة على النحو التالى : (م ٩ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١)

١- الوزير المختص رئيساً

٢- اعضاء من ذوى الخبرة فى مجال الانشطة التى تقوم بها الشركات القابضة لا يقل عددهم عن اثنى عشر ولا يزيد علي اربعة عشر من بينهم ممثل واحد على الاقل يرشحه لاتحاد العام لنقابات عمال مصر يصدر باختيارهم قرار من رئيس

مجلس الوزراء ، ويحدد القرار ما يتقاضونه من بدل الحضوروفقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفينية (راجع اللائحة التنفينية) ما سبق من ص ٥٩- ص ٨٤)

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون ان يكون له صوت معدود .

وتصدر قرارات الجمعية العامة باغلبية اصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفينية او النظام الاساسي للشركة اغلبية خاصة .

وتبين اللائحة التنفينية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ، وتنظم التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما اذا كانت الجمعية العامة منعقدة فى اجتماع عادى او غير عادى

اختصاصات الجمعية العامة للشركة القابضة .

تختص الجمعية العامة بالأمور الاتية وفقاً لنص المادة ١٠ من القانون ٢٠٣ لسنة١٩٩١:

١- التصديق على تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر فى إخلاء المجلس من المسئولية عن الفترة المقدة عنها التقرير

٢- التصديق على الميزانية والحسابات الختامية للشركة .

٣- الموافقة علس استمرار رئيس واعضاء ومجلس الادارة لمدة تالية او عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى

٤- الموافقة على توزيع الارباح

٥- كل ما يرى رئيس الجمعية العامة او مجلس الادارة عرضه عليها

ولا يجوز التصرف بالبيع فى اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

المبحث الثانى

مجلس ادارة الشركة القابضة

ا- تشكيل مجلس ادارة الشركة القابضة :

يتولى ادارة الشركة القابضة مجلس ادارة يصدر بتشكيله قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح رئيسها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويتكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على احد عشر ، يشكل على الوجة التالى :

١- رئيس متفرغ للادارة

٢- عدد من الاعضاء لا يقل عن خمسة يختارون من نوى الخبرة فى النواحى الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وادارة الاعمال .

٣- ممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس ادارة الاتحاد.

ولا يعتبر رئيس واعضاء مجلس الادارة من العاملين بالشركة

ويحدد القرار الصادر بتشكيل المجلس الاعضاء المتفرغين للادارة ، وما يتقضاه رئيس مجلس الادارة والاعضاء المتفرغون من رواتب مقطوعه . كما يحدد هذا القرار مكافاة العضوية وبدل حضور الجلسات الذى يتقضاه كل من رئيس واعضاء المجلس . ويحدد النظام الاساسى للشركة المكافاة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة ٣٤ من هذا القانون .

موانع العضوية بمجلس الادارة : لا يجوز ان يكون رئيسا او عضوا بمجلس ادارة الشركة القابضة من حكم عليه بعقوبة جناية او بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخله

بالشرف او الامانه اللازمة اوتفالس او بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المواد ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١ من هذا القانون وهذه النصوص تجرم العبث باموال الشركات القابضة او التابعة .

عزل اعضاء مجلس الادارة : يجوز عزل رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم او بعضهم اثناء مدة العضوية بقرار مسبب من الجمعية العامة وذلك طبقاً للاجراءات المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من هذا القانون اذا كان من شان استمرارهم الاضرار بمصلحة الشركة .

كما لا يجوز تحديد تعيين رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة اذا لم تحقق الشركة الاهداف المرجوة لها خلال مدة العضوية .

- اختصاصات مجلس لادارة الشركة القابضة :

لمجلس ادارة الشركة مباشرة كل السلطات لتصريف امور الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذى انشئت من اجله ، وذلك فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة للشركات ولمجلس الادارة فى سبيل ذلك على الاخص ما ياتى :

١- وضع السياسة العامة وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها .

٢- ادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بيعاً وشراءا بما تتضمنه من اسهم وصكوك تمويل وسندات واية ادوات واصول مالية اخرى .

٣- اقتراح تاسيس شركات مساهمة تؤسسها الشركة بمفردها او بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة او الافراد .

٤- شراء اسهم الشركات المساهمة او بيعها او المساهمة فى راس مالها .

٥- القيام بكلفة الاعمال اللازمة لتصحيح

الهياكل التنظيميةو مسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات وترشيد التكلفة .

ويجب ان نتوقف هنا لنتساءل ما هي نوعية هذه الاعمال وهل توجد اعمال من الناحية الفعلية يمكن ان تقوم بها الشركة القابضة لتحقيق اى من الاهداف المشار اليها ؟ أم أن وجود الشركات القابضة في حد ذاته هو احد اسباب زيادة التكلفة ؟

٦- اقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية تمهيداً لعرضها على الجمعية العامة للشركة .

ونتوقف مرة اخرى عند كلمة اقرار مشروع الميزانية والجسابات الختامية .

ان الاعمال المعهود بها الي مجلس الادارة اكبر من طاقاته . ولذلك فان كلمة اقرار توضح انه لن يكون له دورا ايجابيا فى تطورات جديدة ويقتصر دوره على اقرار ما اعدته الادارات المختلفة من تصورات .

٧- وضع معايير الادارة وتقييمها وفحص التقارير التى تقدم عن سير العمل بالشركة .

٨- اعتماد الهيكل التنظيمى للشركة واللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحى المالية والإدارية والفنية وغيرها .

٩- ما يرى رئيس الجمعية العامة او رئيس الادارة عرضه على المجلس

جـ- اجتماعات مجلس الادارة واللجان الفرعية:

يجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه . وفى حالة غيابه يندب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يراه الاجتماع .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحا الا بحضور اغلبية الاعضاء ، وتصدر قراراته

باغلبية اصوات الحاضرين ، وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

وللمجلس ان يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة بهم من نوي الخبرة من العاملين بالشركة او غيرهم دون ان يكون لهم صوت معدود فيما يتخذه المجلس من قرارات.

اللجان الفرعية : ويجوز للمجلس ان يشكل من بين اعضائه لجنة او لجانا يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له ان يعهد الى رئيس مجلس الادارة او احد المديرين ببعض اختصاصاته ، وللمجلس ان يفوض احد اعضائه او احد المديرين في القيام بمهمة محدده علي ان يعرض علي المجلس تقريرا بما قام به من اعمال .

د - تمثيل الشركة القابضة قانونا :

يمثل رئيس مجلس الادارة الشركة امام القضاء وفي صلاتها بالغير ويختص بما يأتي (م ٨ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١) :

١- تنفيذ قرارات مجلس الادارة

٢- إدارة الشركة وتصريف شئونها

ويباشر رئيس مجلس الادارة الاختصاصات المقرره في القوانين واللوائح لعضو مجلس الاداة المنتدب ويقوم بواجباته ، وله ان يفوض واحاً او اكثر من أعضاء مجلس الادارة في اختصاصاته

المبحث الثالث :

النظام المالي للشركة القابضة

يحدد النظام الاساسي بداية ونهاية السنة المالية للشركة .

وتعتبر اموال الشركة من الاموال المملوكة للدوله ملكية خاصة ، وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلي والاجنبي في حساب مصرفي بالبنك المركزي او أحد البنوك التجارية .

تعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين وإيرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقاً للاوضاع والشروط والبيانات التي تحددها اللائحة التنفيذية

تحدد الارباح الصافية للشركة ، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقا لاحكام هذا القانون ولائحتة التنفيذية

ويؤول نصيب الدولة في هذه الارباح ال الخزانة العامة .

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم ادائها طبقا لقانون.

المبحث الرابع .

هل يجوز خصخصة الشركات القابضة

النصوص المتعلقة ببيع الشركات القابضة :

المادة ١٠ : " ولا يجوز التصرف بالبيع في اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقا للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية "

المادة ٢ : للشركة القابضة شراء اسهم الشركات المساهمة او بيعها او المساهمة في رأس مالها .

المادة ٦ : لمجلس ادارة الشركة القابضة ادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بيعاً وشراء بما تتضمنه من اسهم وصكوك تمويل وسندات وايه ادوات او اصول ماليه اخري .

(١) مفهوم هذه النصوص منفرده ومجتمعه امكان بيع اجزاء من الشركة القابضة اما بيعها بالكامل فيؤدي الي تصفيتها اي حلها طبقاً لنص المادة ٣٩ من القانون

(٢) كما تنقضى الشركة انقضاء الغرض الذى انشئت من اجله اذا تم بيع جميع اصولها واسمهما .

(٣) اذا بلغت خسائر الشركة القابضة نصف رأس المال المصدر وجب علي مجلس الادارة ان يبادر الي دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر في حل الشركة او استمرارها

وفي الحالات الثلاث السابقة تكون الشركه المنقضيه في حالة تصفيه وتطبق عليها احكام المواد المتعلقة بانقضاء الشركات المنصوص عيها في القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وهي المواد من ١٣٧ الي ١٥٤ .

الفرع الثاني

الشركات التابعة

نظامها القانوني والمالي

المبحث الاول

تعريف الشركات التابعة :

تعتبر شركات تابعة في تطبيق أحكام هذا القانون الشركة التي يكون لاحدي الشركات القابضة ٥١ ٪ من رأس مالها علي الاقل .

تبعية الشركة التابعة :

اذا كان لاحدي الشركات القابضة ٥١ ٪ من رأس مال الشركة التابعة اعتبرت الشركة تابعة للشركة المالكة لنسبة ٥١ ٪ من رأس المال او اكثر .

أما اذا اشترك في هذه النسبة اكثر من شركة من الشركات القابضة او الأشخاص الاعتبارية العامة او بنوك القطاع العام يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتحديد الشركة القابضة التي تتبعها وتاخذ شكل شركة مساهمة وثبيت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري .

تاسيس الشركة التابعة :

يصدر بتأسيس الشركة التابعة قرار من الوزير المختص بناء علي اقتراح مجلس ادارة الشركة القابضة . وينشر هذا القرار مرفقا ، النظام الأساسي علي نفقة الشركة في الوقائع المصرية و تقيد الشركة في السجل التجاري .

المبحث الثاني :

راس مال الشركة واسهمها

يقسم رأس مال الشركة الي اسهم اسمية متساوية القيمة . ويحدد النظام الاساسي القيمة الاسمية للسهم بحيث لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد علي مائة جنيه ولا يسري هذا الحكم علي الشركات القابضة التي حلت بمقتضي أحكام هذا القانون محل الشركات التي كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام .

ويكون السهم غير قابل للتجزئة . ولا يجوز اصدارة باقل من قيمته الاسمية . كما لا يجوز اصداره بقيمة اعلي الا في الأحوال وبالشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية ، علي ان تضاف هذه الزيادة في الاحتياطي .

ولا يجوز باي حال ان تجاوز مصاريف الاصدار الحد الذي يصدر به قرار من الهيئة

العامة لسوق المال .

وتنظم اللائحة التنفيذية ما تتضمنه شهادات الاسهم من بيانات وكيفية استبدال الشهادات المفقودة او التالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة .

الحصص العينية وتقييمها :

إذا دخل في تكوين رأس مال الشركة عند تأسيسها او عند زيادة رأسمالها حصص عينية مادية او معنوية وجب علي المؤسسين او مجلس الادارة بحسب الاحوال ان يطلبوا الي الوزير المختص التحقق مما اذا كانت هذه الحصص قد قدرت تقديراً صحيحاً .

وتتولي التحقيق من صحة هذا التقدير لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص برئاسة مستشار بإحدي الهيئات القضائية يختاره رئيسها ، وعضوية أربعة علي الأكثر من نوي الخبرة الاقتصادية والمحاسبية والقانونية والفنية، وممثل عن المؤسسين او المساهمين يختاره مجلس ادارة الشركة القابضة او مجلس ادارة الشركة التابعة بحسب الاحوال ، وممثل عن كل من وزارات المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وتقدم لجنه التقدير تقديرها الي الوزير المختص في مده اقصاها ستون يوماً من تاريخ احالة الاوراق اليها ، ولا يصبح التقدير نهائياً الا بعد اعتماده من الوزير المختص .

تداول اسهم الشركة :

تكون اسهم الشركة قابله للتداول طبقا للأحكام المبينة في اللائحة العامة لبورصات الاوراق الماليه الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ وقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

ويجوز تداول حصص التأسيس والاسهم من تاريخ قيدها في السجل التجاري

المبحث الثالث

مجلس ادارة الشركة التابعة

يتولي اداة الشركة التابعة التي ملك رأسمالها بأكمله شركة قابضة بمفردها او بالاشتراك مع شركات قابضة اخري او أشخاص عامة او بنوك القطاع العام مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . هذا مع مراعاة انه لا يجوز ان يكون رئيساً او عضواً بمجلس ادارة الشركة التابعة من حكم عليه بعقوبة خيانة او بعقوبة مقيدة للحرية في ... ة مـ''ة بالشرف او الامانة او تفالس او بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥١ من قانون قطاع الاعمال العام . وهذه المواد تقرر عقوبات متنوعة علي مخالفة قانون قطاع الاعمال العام تتراوح بين الغرامة من ٥٠٠ الي ١٠٠٠٠ (عشرة آلف جنيه)

او الحبس مدة لا تقل عن سنتين او الغرامة والحبس معاً . وهذه العقوبات مقرره مع عدم الاخلال باية عقوبة اشد ينص عليها قانون العقوبات او اي قانون أخر

ويراعي ان اموال الشركات التابعة شأنها شأن أموال الشركات القابضة تعتبر في حكم الاموال العامة ، كما يعد القائمون علي ادارتها والعاملون فيها في حكم الموظفين العموميين وذلك في تطبيق احكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وهي المتعلقة بالرشوة والاختلاس والاعتداء علي الاموال العامة بكل صورة

تشكيل مجلس لادارة الشركة التابعة

شركات المملوكة كلية للدولة او القطاع العام :

يجتمع مجلس الادارة مرة علي الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه وفي حالة غيابه ينتدب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يرأس الاجتماع .

ويتكون مجلس الادارة من عدد فردي لا يقل عن خمسة ولا يزيد عل تسعة بمن فيهم رئيس المجلس علي النحو التالي .

أ - رئيس غير متفرغ من ذوي الخبرة تعينه الجمعية العامة للشركة بناء علي ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - اعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس ادارة الشركة القابضة من ذوي الخبرة ، يمثلون الجهات المساهمة في الشركة ، ويكون عددهم نصف عدد اعضاء المجلس .

جـ - عدد من الأعضاء مماثل لعدد الأعضاء من ذوي الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقاً لاحكام القانون المنظم لذلك .

د- رئيس اللجنه النقابية ولا يكون له صوت معدود وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة احد رؤساء هذه اللجان .

مكافآت اعضاء مجلس الادارة :

تحدد الجمعية العمومية ما يتقاضه كل من رئيس واعضاء المجلس المشار اليهم فيما سبق من مكافآت العضوية كما يحددالنظام الأساسي للشركة المكافآت السنوية بمراعاة نص المادة ٣٤ من قانون القطاع الاعمال العام الذي ينص علي انه لا يجوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينه في الارباح باكثر من الربح المقابل للتوزيع بعد تخصيص ربح لا يقل عن ٥ ٪ من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولي .

(المادة ٢١ من قانون قطاع الاعمال العام)

وتحدد الجمعية العامة بدل حضور الجلسات الذى يتقضاه اعضاء مجلس الشعب وما يستحقه اعضاؤه المنتخبون من مكافاة سنوية بما لا يجاوز الاجر السنوى الاساسى

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المعنيين المنصوص عليها فى البند (ب) عضواً منتدباً او اكثر يتفرغ للادارة ويحدد ما يتقضاه من راتب مقطوع بالاضافة الى ما يستحقه من مبالغ طبقاً لما ورد بيانه فيما سبق .

ويحدد المجلس من يحل محل العضو المنتدب غيابه او خلو منصبه او عزله وللمجلس ان يعهد الي رئيسه بأعمال العضو المنتدب علي ان يتفرغ للادارة ، وفي هذه الحالة يحدد له ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالاضافه الي ما يستحق من مبالغ وفقا للفقره الرابعه من المادة ٢١ من قانون قطاع الاعمال العام والسابق بيانها .

وفي رأينا ان هذا الاسلوب في تحديد مكافآت اعضاء مجلس الادارة في شركات مملوكة للدولة كلية او للقطاع العام بلاحد اقصي الا ما تقرر في المادة ٣٤ ، وبلا ضوابط يمثل خطورة علي المال العام ومدخلاً للتبديد والفساد والافساد . وكل هذا تتناقض مع سياسة تحرير الاقتصاد التي تهدف الي ترشيد ادارة المرافق العامة والشركات المملوكة للدولة والتي كانت الدافع الي اصدار قانون قطاع الاعمال العام تمهيدا لنقل الملكية للقطاع الخاص .

تشكيل مجلس ادارة الشركات التابعة التي يساهم فيها القطاع الخاص :

ينظم تشكيل مجلس ادارة الشركة التي يساهم في رأسمالها القطاع الخاص المادة ٢٢ من قانون قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ . وهو يشبه تشكيل مجلس ادارة الشركة المملوكة للدولة كلية وترد عليه نفس الانتقادات والتحفظات سواء فيما يتعلق بعدم تفرغ اعضاء المجلس ام فيما يتعلق باسلوب تحديد مكافآت اعضاء مجلس الادارة وعدم ربطه بالانتاج ويجري نص المادة ٢٢ علي النحو التالي :

مع مراعاة احكام المادة (٤) من قانون قطاع الاعمال تستبعد من حكم عليه بعقوبة جناية بعقوبة مقيده للحرية في جريمة مخلة بالشرف والامانه او بعقوبة من العقوبات

المتعلقة بالاعتداء علي المال العام . يتولي ادارة الشركة التي يساهم في رأس مالها افراد او اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص ، مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مكون من عدد فري من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد علي تسعة بما فيهم رئيس مجلس الادارة وذلك علي النحو التالي

أ- رئيس غير متفرغ من نوي الخبره ، يعين رئيس الجمعية العامة للشركة بناء علي ترشيخ مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - اعضاء غير متفرغين من نوي الخبره يختارهم مجلس ادارة الشركة القابضة يمثلون الجهات المساهمة في الشركة

ج - اعضاء غير متفرغين بنسبة ما تملكة الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص او الافراد المساهمين في الشركة يختارهم ممثلو هذه الجهات في الجمعية العامة

د - اعضاء غير متفرغين يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقا للقانون المنظم لذلك ويكون عددهم مساويا لمجموع اعضاء مجلس الادارة طبقا للبندين ٠ب) و (جـ) .

هـ - رئيس اللجنه ولا يكون له صوت معدود وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة احد رؤساء هذه اللجان .

وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس من المشار اليهم في البنوك أ و ب ، جـ من مكافاة ، كما يحدد النظام الاساسي للشركة المكافآت السنوية التي يستحقونها بمراعاه نص المادة ٣٤ .

وتحدد الجمعيه العامة ما يتقاضاه اعضاء المجلس من بدل حضور الجلسات وما يستحق اعضاء المجلس المنتخبون من المكافاة السنوية بما لا يجاوز الاجر السنوي الاساسي .

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المنصوص عليهم في البند (ب) عضواً منتدباً يتفرغ للادارة ويحدد المجلس من يحل محله في حالة غيابة او خلو منصبه او عزلة .

ولمجلس الادارة ان يعهد الي رئيسة بأعمال العضو المنتدب علي ان يتفرغ في هذه الحالة للادارةويجرى فى شأن مستحقات عضو مجلس الادارة المتندب او رئيس مجلس ادارة الذي يتفرغ للادارة احكام عضو مجلس الادارة المنتدب او رئيس مجلس الادارة المنتدب بالشركة التابعة المملوكة ملكية عامة كله اي يحدد له مجلس الادارة ما يتقضاه من راتب مقطوع بالاضافة الي ما يستحق من مبالغ تحددها الجمعية العامة بما لا يجاوز الاجر السنوي الاساسي .

ولعضو مجلس الادارة المنتدب جميع السلطات المتعلقة بادارة الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق غرضها ، وذلك فيما عدا ما يدخل في اختصاص الجمعيه العامة ومجلس الادارة (المادة ٢٣ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ يمثل عضو مجلس الادارة المنتدب الشركة امام القضاء وفي صلاتها بالغير (المادة ٢٤)

المبحث الرابع

الجمعية العامة للشركة التابعة

(١) الشركات التابعة المملوكة للدولة

١- رئيس مجلس ادارة الشركة التابعة أو من يحل محله فى حالة غيابه رئيساً .

٢- أعضاء مجلس إدارة الشركة التابعة التى تتبعها الشركة .

٣- أعضاء من ذوى الخبرة لا يزيد عددهم على أربعة تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وتحدد ما يتقاضونه من بدل الحضور .

٤- عضوان تختارهما اللجنه النقابية ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس اداره الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون ان يكون لهم صوت محدود .

وتصدر قرارات الجمعية العامة باغلبية اصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية او النظام الاساسي للشركة أغلبيه خاصة

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت علي المسائل المعروضه عليها بحسب ما اذا كانت الجمعيه العامة منعقدة في اجتماع عادي او غير عادي

(٢) *الشركات التابعة التي يساهم في رأس مالها القطاع الخاص :*

تتكون الجمعية العامة للشركة التي يساهم في رأس مالها مع الشركة القابضة افراد او اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص علي النحو التالي :

١- رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة اومن حل محله عند غيابه رئيساً

٢- اعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة

٣- المساهمون من الافراد او الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص ، ويكون لهم حق حضور الجمعيه العامة بالاصالة عن انفسهم او بطريق الانابة بشرط ان تكون ثابته في توكيل كتابي وان يكون الوكيل مساهما ما لم يشترط نظام الشركه للحضور حيازة عدد معين من الاسهم . ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشرة اسهم علي الاقل حق الحضور ولو قضي النظام الأساسي للشركة بغير ذلك .

ويكون حق التصويت لممثلي الشركة القابضة او الاشخاص العامة او بنوك القطاع العام او الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص او لافراد بنسبة نصيب كل منهم في رأس المال وفقا لنصاب التصويت الذي يقضي به النظام الاساسي للشركة

وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية اصوات ممثلي اسهم رأس المال الحاضرين فيما

عدا الاحوال التي تتطلب فيها للائحة التنفيذية او النظام الاساسي للشركة أغلبية خاصة

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون ان يكون له صوت بعد .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت علي المسائل المعروضة عليها .

اختصاصات الجمعية العامة :

أ- الجمعية العامة العادية

تختص الجمعية العامة العادية بما يأتي :

أ - التصديق علي الميزانية وحساب الارباح والخسائر

ب - التصديق علي تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر في اخلائه من المسئوليه

جـ - الموافقه علي استمرار رئيس واعضاء مجلس الادارة لمدة تالية او عزلهم ويكون التصويت علي ذلك عن طريق الاقتراع السري .

هـ - كل ما يري رئيس الجمعية العامة للشركة او رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة او مجلس ادارة الشركة التابعة لها او المساهمون من الاشخاص الاعتباريه من القطاع الخاص او الافراد الذين يملكون ١٠ ٪ من رأس المال عرضه عليها .

ب - اختصاصات الجمعيه العامة غير العادية

١- تعديل النظام الاساسي للشركة : اذ لا يجوز تعديل النظام الاساسي للشركة الا بموافقه الجمعيه العامة غير العادية (م ٢٨)

٢- عزل رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم او بعضهم اثناء مده عضويتهم في المجلس :

وتنص المادة ٢٩من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ علي انه يتعين في هذه الحالة علي رئيس الجمعية العامة ان يخطر كلا من الجمعية العامة واعضاء مجلس الادارة المطلوب عزلهم برأيه وما يستند إليه من أسباب وذلك قبل انعقاد الجمعيه العامة بعشره ايام علي الأقل .

ولمن وجه اليه الاخطار من اعضاء مجلس الادارة ان يناقش ما جاء فيه في مذكرة ترفع الي سكرتارية الجمعية العامة قبل انعقادها بثلاثه ايام علي الاقل . ويتولي رئيس الجمعيه العامة تلاوة المذكره عل الجمعية ، ولمقدم المذكرة ان يمثل امام الجمعية العامة قبل اتخاذ قرارها للرد علي اسباب عزله

وتتخذ الجمعية العامة قرارها بطريق الاقتراع السري ، ولا يكون قرار العزل صحيحا الا اذا اصدر بأغلبيه ثلثي الاسهم الممثله في الاجتماع.

ويحرم من صدر القرار بعزله من مرتبه ومكافآته وايه مبالغ كان يتقضاها من الشركة اعتبارا من تاريخ صدور القرار .

وفي جميع الاحوال لا يجوز لرئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة حضور اجتماعات الجميعه العامة اذا تضمن جدول اعمالها موضوع عزل المجلس باكمله او بعض اعضائه او رئيس المجلس

الاثار المترتبه علي عزل المجلس

في حالة عزل المجلس باكملة تصدر الجمعية العامة غير العادية قرارا بتعيين مفوض او اكثر لادارة الشركة بصفة مؤقته الي ان يتم تشكيل مجلس ادارة جديد طبقا لاحكام القانون خلال ثلاثة اشهر من صدور قرار العزل

اما اذا اقتصر العزل علي رئيس مجلس الادارة او العضو المنتدب او بعض اعضاء المجلس فيتم استكمال المجلس طبقا لاحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ويكمل العضو الجديد مده عضويه سلفة

سريان قانون الشركات رقم ٥٩ لسنة ١٩٨١ فيما لم يرد فيه نص :

ينص القانون ٢٠٣ لسنه ١٩٩١ في المادة ٣٠ علي ان مع عدم الاخلال بأحكام هذا القانون تسري علي الجمعيات العامة للشركات التي يساهم فيها مع الشركة التابعة اشخاص من القطاع الخاص احكام المواد من ٥٩ الي ٧٦ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

المبحث الخامس

النظام المالي للشركة التابعة

(المواد من ٣١ - ٣٥)

نظم القانون واللائحة التنفيذية النظام المالي للشركة التابعة وتوزيع الارباح والاحتياطيات ومراقبه الحسابات . وبدون الدخول في تفاصيل ماورد في اللائحة لفرض لأهم المبادئ المتوله بهذه الموضوعات والتي تعتبر ادخل في دراسة الشركات التجارية .

تنص المادة ٣١ علي ان يحدد النظام الاساسي بداية ونهاية السنة المالية للشركة بمراعاه السنه المالية للشركة القابضة التي تتبعها .

وفيما يتعلق بارباح الشركات التابعة فقد حدد القانون ان الارباح الصافية هي الأرباح الناتجة عن العمليات التي باشرتها الشركة وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الارباح وبعد حساب وتجنيب كافة الاهلاكات والمخصصات التي تقضي الاصول المحاسبية بحسابه وتجنيبها قبل اجراء اي توزيع بأيه صورة من الصور للأرباح.

ويجنب مجلس الإدارة من صافي الأرباح المشار اليها في الفقرة السابقة جزءاً من

عشرين عل الاقل لتكوين احتياطي قانوني ، ويجوز للجمعية العامة للشركة وقف تجنيب هذا الاحتياطي او تخفيض نسبته إذا بلغ ما يساوي نصف رأس المال

ويجوز استخدام الاحتياطيي القانوني في تغطية خسائر الشركة وفي زيادة رأس المال كما يجوز ان ينص في نظام الشركه علي تجنيب نسبة معينة من الأرباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي .

واذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصا لاغراض معينه منصوص عليها في نظام الشركه جاز للجمعية العامة بناء علي اقتراح مجلس الادارة ان تقرر استخدامة فيما يعود بالنفع علي الشركة او علي المساهمين .

وللجمعية العامة بناء علي اقتراح مجلس الادارة تكوين احتياطيات اخر ي. وتوضح اللائحة التنفيذية قواعد واحكام توزيع الارباح القابلة للتوزيع .

ويقرر القانون ، خلافا لقواعد اقتصاد السوق الحرة ، للعاملين بالشركة نصيباً في الارباح التي يتقرر توزيعها تحدده الجمعية بناء لي اقتراح مجلس الادارة بما لا يقل علي ١٠ ٪ من هذه الارباح

ولا يجوز ان يزيد ما يصرف للعاملين نقدا من هذه الارباح علي مجموع اجورهم السنوية الاساسية .

ونحن نري ان تقرير نسبة من الارباح للعاملين مخالف لقواعد اقتصاد السوف الحرة . اذ ان عنصر العمل له اجر محدد علي اساس الجهد المبذول سواء اكان جهدا عادياً ام جهداً اضافياً وساعات عمل اكثر من الساعات المقرره في شكل حوافز ومكافآت عن الجهد الاضافي .

اما توزيع جزء من الارباح التي هي عائد رأس المال علي العاملين فيعني عودة الي

خلط الاوراق وقد يؤدي الي النتيجة التي وصلت اليها المشروعات عندما كانت تدار بالاسلوب العام وهو زيادة الخسائر وفتح الباب امام تبديد الاموال .

وقد عرض القانون واللائحة التنفيذية بعد ذلك تفصيلا لاندماج الشركات وتقسيمها وتصفيه الشركات القابضة والتابعة .

كما اتاح القنون التحكيم في المنازعات التي تقع فيما بين شركات قطاع الاعمال العام او بينهما وبين الاشخاص الاعتباريه العامه او الخاصة او الافراد وطنيين كانوا ام اجانب

ونص القانون عل ان تضع الشركة بالاشتراك مع النقابه العامه المختصه اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها سواء فيما يتعلق بنظام العاملين أم فيما يتعلق بالاجور ام العلاوات ام البدلات ونعتمد اللائحة من الوزير المختص

واخيرا نص القانون علي العقوبات المقرره في حالة مخالفة احكامه مع عدم الاخلال بايه عقوبة اشد منصوص عليها في قانون العقوبات او اي قانون آخر .

الفصل الثاني

قصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وتحديد الاساليب المكملة لتحرير الاقتصاد

المبحث الاول

قصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

صدر القانون ٢٠٣ لسنه ١٩٩١ بهدف تحرير الاقتصاد في ظل دستور سنة ١٩٧١ الذي يقوم علي ركائز الاشتراكية وتملك الدولة لوسائل الانتاج وازاء هذا التناقص في الهدف الجديد وهو تحرير الاقتصاد الذي اقتنع بحتميته حتي من كانوا يدافعون بضراره عن الماركسه والشمولية فان القانون عاجز بصورته الحاليه في ظل هذا الاطار عن تحقيق تحرير الاقتصاد .

وفضلا عن ذلك فان الدستور المصري لم يواجه عملية الخصخصة اذ نص فقط علي التأميم واشتراط ان يكون بقانون ومقابل تعويض عادل . بينما دستور فرنسا الصادر ١٩٥٨ نص علي التأميم وعلي الخصخصة واوجب أن يكون كلاهما بقانون اي بموافقه السلطة التشريعية .

وإزاء غياب التنظيم الدستوري وعدم وجود نصوص تشريعية تنظم عمليه بيع القطاع العام حتي بعد صدور القانون ٢٠٣ لسنه ١٩٩١ فان أسئلة كثيرة لا توجد اجابه عليها . ومن ثم فان الخصخصة تتم دون ضوبط قانونيه باي ثمن ولاي مشتر .

ومن ناحيه اخري فإن من المعروف في النظم التي سبقتنا الي الخصخصة ان المرافق ذات الطابع القومي غير قابله للبيع للقطاع الخاص ومثالها خطوط السكك الحديد والكهرباء ولما كان البيع يتم دون وضع إطار فإن مآل الاموال التى تنتج من البيع غير معروفة . هل

ستوظف في نفس النشاط السابق . بمعنى أن شركة الفنادق مثلا ستبيع فندقا وتبنى غيره بالأساليب التى تثبت أنها اعلي بكثير من تكلفة البناء بالوسائل الخاصة . وفى هذه الحالة ستعود الى الوضع قبل البيع مع خسارة أصول لا تعوض . وهو يعني استمرار الفساد والفشل الاقتصادى .

ويمكن الاستفادة فى هذا المجال من النظام الفرنسي الذى انشأ صندوقا له أهداف محددة تودع فيه حصة بيع الشركات العامة .

وأخيرا فإن الخصخصة هى عملية نقل ملكية من مالك الى آخر واذا ظلت الإطارات الدستورية والقانونية على ما هى عليه فإن أغلب الظن ان الفشل الاقتصادى سينتقل من القطاع العام الى القطاع الخاص .

خلاصة ما تقدم انه يجب :

١ - وضع حدود للخصخصة بمعنى تحديد المرافق غير القابلة للبيع وهى المرافق ذات الطابع القومى .

٢ - وضع شروط وإجراءات البيع حتى لا يتم البيع بأى ثمن ولأى مشتر . وفى هذا المجال يتعين أن يكون للمشترى المصرى الأولوية على المشترى الأجنبى .

٣ - تنويع أساليب تحرير الاقتصاد . فبالى جانب بيع الأصول الى القطاع الخاص الاتجاه الى أسلوب الالتزام والتأجير ومشاطرة الاستقلال والاقتصاد المختلط .

٤ - تحديد مآل الأموال الناتجة عن بيع شركات الأموال حتى لا تجد الدولة نفسها فى وضع سيئ نتيجة بيع الأصول ثم تبديد الأموال السائلة .

٥ - استكمال التحرير بتعديل نصوص الدستور التى لم تعد تتلائم مع تحرير الاقتصاد والغاء القوانين الاشتراكية ليعود الحوار فى سوق الاقتصاد بين المنتجين

والمستهلكين .

ويستلزم إيضاح النقاط السابقة أن نعرض لدور الدولة فى ظل اقتصاد السوق الحر ، ثم بيان الأساليب المتنوعة للتحرير حتى لا يؤدى بيع جميع الشركات العامة الى هبوط أسعارها ، واخيرا توضيح دور الدولة فى تهيئة المناخ لاضافة مشروعات جديدة وليس مجرد نقل ملكية مشروعات قائمة . وهو ما نعرض له في المباحث الثلاثة الآتية .

المبحث الثانى

دور الدولة فى اقتصاد السوق الحرة

١ - توفير ارضية آمنه :

هل يعنى فشل اقتصاد التخطيط المركزى أن الدولة لا دور لها فى اقتصاد السوق الحرة ، واقتصار دورها على الوظائف التقليدية للدولة الحارسة وهى الجيش والبوليس والقضاء .

نود في البداية أن نوضح أن القضاء العادل وكفاءة الشرطة شرطان هامان لاقتصاد سليم .

أى أن الدولة بقيامها بهاتين الوظيفتين تهيئ المناخ لقانون العرض والطلب واحترام مبدأ العقد شريعة المتعاقدين وهما ركيزتا اقتصاد السوق ، اذ أن الدولة بهذا تحمى السوق وتوفر أرضية أمنه له .

٢ - تولى المرافق الاستراتيجية : ولكن فضلا عن ذلك يجب أن تظل الدولة قائمة على تولى المرافق الاستراتيجية وتحديد ما هى المرافق الاستراتيجية مسألة تختلف باختلاف الزمان والمكان . وهناك مرافق لا خلاف على انها استراتيجية فى كل الدول مثل مصانع السلاح ومرفق الكهرباء والسكك الحديد فى دولة مثل مصر فرنسا . غير ان كون مرفق الكهرباء مرفقا قوميا لا يحول دون امكان إشراك القطاع الخاص في إدارته دون نقل ملكية

عن طريق التزام المرافق العامة الذى سبق ان شرحناه تفصيلا ، بحيث يمكن توفير رقابة من الدولة على الأسعار وضمان عائد ثابت للدولة بينما يتحمل الملتزم مخاطر الادارة كما أن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة المدارة بأسلوب الالتزام تعتبر ضرورة فى حالة المرافق الاستراتيجية .

٣ - حماية حرية التنافس ومنع الاحتكار

يقوم اقتصاد السوق الحر على التنافس الذى يضمن تحسن الانتاج وخفض الاسعار مما يعود بالنفع على المنتج والمستهلك والمجتمع

ولذا فإن الاحتكار يؤدى الى تحكم فرد أو جماعة سواء أكان كارتل أو ترست فى الاسعار وفى مستوى الانتاج مما يضر المستهلك ويؤدى الى تدهور الانتاج أو عدم وجود دوافع على تحسين الانتاج . والحصيلة هى خسارة على مستوى المجتمع أى الدولة كذا يتعين على الدولة بواسطة القوانين والرقابة أن تمنع الاحتكارات القانونية أو الفعلية . وتحرص على توفير التنافس من اجل جودة الانتاج واشتراك أكبر عدد من الافراد النشطين فى العملية الانتاجية مما يعود بالنفع على المنتج والطبقة العاملة والمستهلك والمجتمع .

الفصل الثالث

تنويع اساليب تحرير الإقتصاد

ان البيع الي القطاع الخاص ليس الاسلوب الاوحد لإشتراك القطاع الخاص في إدارة المشروعات العامة . والاقتصار علي البيع له مساوئ كثيرة منها ان كثرة المعروض ستؤدي الي البيع بأي ثمن وهذه خسارة كبيرة لذا يتعين اللجوء إشراك القطاع الخاص بأساليب اخرى مثل التزام المرافق العام ، والتأجير ، والترخيص بالاستغلال ومشاطرة الاستغلال في المرافق التي تتفق ظروفها مع هذه الاساليب في الإدارة

ان تنويع اساليب تحرير الاقتصاد وعدم الاقتصار علي البيع يؤدي الي نتيجتين إيجابيتين

الأولي : انقاذ الدولة والاقتصاد معا لأن التمادي في البيع يؤدي الي اضعاف الدولة وقد حدث هذا في انجلترا ، مما قد يؤدي الي ضرورة العودة الي موجة من التأميمات.

الثانية : البيع هو نقل ملكية مشروعات قائمة بينما الاساليب الاخري المقترحة ستؤدي الى انشاء مشروعات جديدة وارتياد آفاق لم يرتدها اخر من قبل واستثمار افكار واموال مختزنه او معطله .

الفصل الرابع

دور الدولة في توفير مناخ لاضافة مشروعات جديدة

ان الخصخصة هي عملية نقل ملكية مشروعات قائة لتفادي آثار سلبية . غير ان الهدف من تحرير الاقتصاد يجب ان يكون اكثر طموحا ، اي تحريك رؤوس الاموال واستغلال الاراضي غير المستغله تشغيل الأيدي العاملة واستثمار الأفكار المكبلة .

حتي يمكن بلوغ هذه الاهداف يجب ازالة العقبات الدستورية والقانونية وقد قمنا بعملية تحليل نصوص دستور سنة ١٩٧١ وحددنا النصوص التي لم تعد تتمشي مع تحرير الاقتصاد واوضحنا ان تعديل الدستور امر واجب ليواكب سياسة تحرير الاقتصاد .[١]

كما يتعين ازالة العقباب الناتجة عن تداخل اختصاصيات الوزارات والهيئات والمحافظات لانها احيانا تؤدي الي تثبيط همة المستثمرين بتضاربها وتنازعها علي الاختصاص .

وأخيرا من الواجب تصحيح مفهوم السياسة المالية وتحسين التشريعات الضريبية لتوفير مناخ ملائم لتحرير الاقتصاد .

---

(١) تحرير الاقتصاد ودستور سنة ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ١٩٩٣ .

الخصخصة وتحرير الاقتصـاد

لوحة بالمؤسسات العامة قبل سنة ١٩٩١

١ - المؤسسات العامة الادارية

الهيئات العامــــة

وهى تقدم خدمات عامة

٢ - شركات القطاع العام

تمارس نشاطا تجاريا وصناعيا وزراعيا وكانت تتجمع تحت

اسم مؤسسات اقتصادية او هيئات اقتصادية .

تغيرت تسمية الجهاز الذى تتبعة شركات القطاع العـــام

عدة مرات منذ سنة ١٩٦٣.

لوحة بالمؤسسات العامة بعد سنة ١٩٩١
تاريخ صدور قانون قطاع الاعمال العـــام

١ - المؤسسات العامة

المؤسسات العامة الادارية : الهيئات العامة

مؤسسات تؤدى خدمات

مثال : الجامعات

٢ - شركات القطاع العام

شركات تجارية وصناعية

امثلة : الفنادق

البنوك

المحلات الكبرى

٣ - شركات قطاع الاعمال العام

هى شركات قطاع عام اتبعت الاجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لتصبح شركات قابضة او تابعة من شركات قطاع الاعمال العام . وهذا الاجراء ضرورى لامكان بيعها للقطاع الخاص .

مثال : الفنادق

السينما والمسرح

الدواجن

التأمين

الفصل الاول

قانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١
باصدار قانون شركات قطاع الاعمال العام (١)

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

(المادة الاولى)

يعمل فى شأن قطاع الاعمال العام بأحكام القانون المرافق ،ويقصد بهذا القطاع الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لاحكام هذا القانون ، وتتخذ هذه الشركات بنوعيها شكل شركات المساهمة ، ويسرى عليها فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون وبما لايتعارض مع احكامه نصوص قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١.

ولا تسرى احكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على الشركات المشار اليها .

(المادة الثانية)

تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لاحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ المشار اليه ، كما تحل الشركات التابعة محل الشركات التى تشرف عليها هذه الهيئات وذلك اعتبارا من تاريخ العمل بهذا القانون ودون حاجة الى أى اجراء آخر .

وتنتقل الى الشركات القابضة والشركات التابعة لها بحسب الاحوال كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاته الملغاة من حقوق بما فيها حقوق الانتفاع والايجار ، كما تتحمل جميع التزاماتها وتسأل مسئولية كاملة عنها .

وينشر النظام الاساسى لكل شركة من الشركات القابضة والتابعة على نفقتها فى الوقائع المصرية وتقيد فى السجل التجارى .

(المادة الثالثة)

تشكل مجالس ادارة الشركات القابضة والشركات التابعة وفق أحكام القانون المرافق خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به .

ويتولى رؤساء وأعضاء مجلس الادارة الحاليون لكل من هيئات القطاع العام وشركاته بحسب الاحوال ادارة الشركات المذكورة وذلك حتى يتم تشكيل مجلس الادارة الجديد لها .

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٢٤ مكرر فى ١٩٩١/٦/١٩.

(المادة الرابعة)

ينقل العاملون بكل من هيئات القطاع العام وشركاته الموجودون بالخدمة فى تاريخ العمل بهذا القانون الى الشركات القابضة أو الشركات التابعة لها بذات أوضاعهم الوظيفية وأجورهم وبدلاتهم واجازاتهم ومزاياهم النقدية والعينية والتعويضات .

وتستمر معاملة هؤلاء العاملين بجميع الانظمة والقواعد التى تنظم شئونهم الوظيفية وذلك الى ان تصدر لوائح أنظمة العاملين بالشركات المنقولين اليها طبقا لاحكام القانون المرافق خلال سنة من التاريخ المذكور .

ويحتفظ العامل المنقول بصفة شخصية بما يحصل عليه من أجور وبدلات واجازات ومزايا نقدية وعينية وتعويضات ولو كانت تزيد على مايستحقه طبقا لهذه اللوائح دون أن يؤثر ذلك على مايستحقه مستقبلا من أية علاوات أو مزايا .

(المادة الخامسة)

مع عدم الاخلال بما ورد فى شأنه نص خاص فى هذا القانون المرافق لايسرى نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على العاملين بالشركات الخاضعة لاحكام القانون المرافق وذلك اعتبارا من تاريخ العمل باللوائح المشار اليها

(المادة السادسة)

تستمر محاكم مجلس الدولة فى نظر الدعاوى والطعون الاتية التى رفعت اليها الى ان يتم الفصل فيها بحكم بات وفقا للقواعد المعمول بها حاليا وذلك دون حاجة الى أى اجراء آخر .

أولا : الدعاوى التأديبية وطعون الجزاءات التأديبية وغيرها من الدعاوى المتعلقة بالعاملين بالشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون متى كانت قد رفعت قبل العمل باللوائح المنصوص عليها فى المادة السابقة .

ثانيا : الدعاوى والطعون الاخرى التى تكون تلك الشركات طرفا فيها متى كانت قد رفعت قبل العمل بهذا القانون .

(المادة السابعة)

لايجوز حرمان الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون من أية مزايا او تحميلها بأية أعباء تخل بالمساواة بينها وبين شركات المساهمة الخاضعة لاحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه التى تعمل فى ذات النشاط ، ويلغى البند (١) من المادة السادسة من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧١ بانشاء هيئة عامة باسم "بنك ناصر الاجتماعى" كما تلغى عبارة "وفى حدود الموازنة النقدية السارية" الواردة فى الفقرة الاولى من المادة (١) من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الاستيراد والتصدير .

(المادة الثامنة)

يصدر رئيس الجمهورية قرارا بتحديد الوزير المختص فى تطبيق احكام هذا القانون.

وعليه أن يقدم الى مجلس الوزراء تقارير دورية وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية عن نتائج اعمال الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون .

(المادة التاسعة)

يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء تحويل احدى الهيئات الاقتصادية او المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام المقرر لها أنظمة خاصة الى شركة قابضة أو شركة تابعة تخضع لاحكام هذا القانون .

(المادة العاشرة)

لا تخل احكام المادة الثامنة من هذا القانون بالاختصاصات والسلطات الادارية والتنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح والقرارات الجمهورية .

(المادة الحادية عشرة)

يختص مجلس الدولة دون غيره بمراجعة نموذج العقد الابتدائي ونماذج النظام الاساسي للشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون .

وللشركات المشار اليها أن تطلب الى مجلس الدولة عن طريق الوزير المختص ابداء الرأى مسببا فى المسائل المتعلقة بشئون العاملين فيها أو أعضاء مجالس اداراتها أو بغير ذلك من المسائل التى تتعلق بأى شان آخر من شئونها .

(المادة الثانية عشرة)

يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون .

كما يصدر نموذج العقد الابتدائى ونموذج النظام الاساسى للشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون وذلك خلال ثلاثة اشهر من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية .

ويجوز ان تتعدد نماذج النظم الاساسية للشركات بحسب طبيعة انشطتها .

(المادة الثالثة عشرة)

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشره .

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة ، وينفذ كقانون من قوانينها .

صدر برياسة الجمهورية فى ٧ ذى الحجة سنة ١٤١١ هـ (١٩ يونية سنة ١٩٩١م).

قانــــون
شركات قطاع الأعمـــال العـــام

الباب الاول
الشركـات القابضة

الفصل الاول
التأسيـــس

(مادة ١)

يصدر بتأسيس الشركة القابضة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتـــراح الوزير المختص ، ويكون رأسمالها مملوكا بالكامل للدولة أو للاشخاص الاعتباريـــة العامة ، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل التجارى .

وتأخذ الشركة القابضة شكل شركة المساهمة ، وتعتبر من اشخاص القانون الخـــاص ويحدد القرار الصادر بتأسيسها اسمها ومركزها الرئيسى ومدتها والغرض الذى أنشئت من أجله ورأس مالها .

وينشر القرار الصادر بتأسيس الشركة مع نظامها الاساسى على نفقتها فى الوقائع المصرية وتقيد الشركة فى السجل التجارى .

(مادة ٢)

تتولى الشركة القابضة من خلال الشركات التابعة لها استثمار اموالها ، كمـــا يكون لها عند الاقتضاء أن تقوم بالاستثمار بنفسها .

وتتولى الشركة القابضة فى مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها المشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى فى اطار السياسة العامة للدولة .

وللشركة أيضا فى سبيل تحقيق اغراضها القيام بالاعمال الآتية :

١ ـ تأسيس شركات مساهمة بمفردها او بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الافراد .

٢ ـ شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأسمالها .

٣ ـ تكوين وادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية ادوات أو اصول مالية اخرى .

٤ ـ اجراء جميع التصرفات التى من شأنها أن تساعد فى تحقيق كل أو بعـــض أغراضها .

الفصل الثاني

مجلس الادارة

(مادة ٣)

يتولى ادارة الشركة القابضة مجلس ادارة يصدر بتشكيله قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح رئيسها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكون من عدد فردى من الاعضاء لايقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الاتى :

١ - رئيس متفرغ للادارة .

٢ - عدد من الاعضاء لايقل عن خمسة يختارون من ذوى الخبرة فى النواحى الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وادارة الاعمال .

٣ - ممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس ادارة الاتحاد .

ولا يعتبر رئيس واعضاء مجلس الادارة من العاملين بالشركة .

ويحدد القرار الصادر بتشكيل المجلس الاعضاء المتفرغين للادارة ، وما يتقاضاه رئيس مجلس الادارة والاعضاء المتفرغون من رواتب مقطوعة ، كما يحدد هذا القرار مكافأة العضوية وبدل حضور الجلسات الذى يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس ، ويحدد النظام الاساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة (٣٤) من هذا القانون .

(مادة ٤)

لايجوز أن يكون رئيسا أو عضوا بمجلس ادارة الشركة من حكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة أو تفالس أو بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها فى المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥١ من هذا القانون .

(مادة ٥)

يجوز عزل رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم أو بعضهم أثناء مدة العضوية بقرار مسبب من الجمعية العامة وذلك طبقا للاجراءات المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من هذا القانون اذا كان من شأن استمرارهم الاضرار بمصلحة الشركة .

كما لايجوز تجديد تعيين رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة اذا لم تحقق الشركة الاهداف المحددة لها خلال مدة العضوية .

(مادة ٦)

لمجلس ادارة الشركة مباشرة كل السلطات اللازمة لتصريف أمور الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله ، وذلك فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة للشركة ، ولمجلس الادارة فى سبيل ذلك على الاخص ما يأتى:

١ - وضع السياسات العامة وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها .

٢ - ادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بيعا وشراء بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية ادوات وأصول مالية اخرى .

٣ - اقتراح تأسيس شركات مساهمة تؤسسها الشركة بمفردها او بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة أو الافراد .

٤ - شراء أسهم الشركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة فى رأس مالها .

٥ - القيام بكافة الاعمال اللازمة لتصحيح الهياكل التمويلية ومسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات ، وترشيد التكلفة .

٦ - اقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية تمهيدا لعرضها على الجمعية العامة للشركة .

٧ - وضع معايير الاداء وتقييمها وفحص التقارير التى تقدم عن سير العمل بالشركة .

٨ - اعتماد الهيكل التنظيمى للشركة ووضع اللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحى المالية والادارية والفنية وغيرها .

٩ - ما يرى رئيس الجمعية العامة او رئيس مجلس الادارة عرضه على المجلس .

(مادة ٧)

يجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه ، وفى حالة غيابه ينتدب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يرأس الاجتماع .

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا الا بحضور اغلبية الاعضاء ، وتصدر قراراته باغلبية اصوات الحاضرين ، وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

وللمجلس ان يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة بهم من ذوى الخبرة من العاملين بالشركة او غيرهم دون أن يكون لهم صوت معدود فيما يتخذه المجلس من قرارات .

ويجوز للمجلس ان يشكل من بين اعضائه لجنة او لجانا يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له ان يعهد الى رئيس مجلس الادارة او أحد المديرين ببعض اختصاصاته ، وللمجلس ان يفوض أحد اعضائه او احد المديرين فى القيام بمهمة محددة على أن يعرض على المجلس تقريرا بما قام به من اعمال .

(مادة ٨)

يمثل رئيس مجلس الادارة الشركة امام القضاء وفى صلاتها بالغير ويختص بما يأتى :

١ - تنفيذ قرارات مجلس الادارة .

ويباشر رئيس مجلس الادارة الاختصاصات المقررة فى القوانين واللوائح لعضو مجلس الادارة المنتدب ويقوم بواجباته . وله أن يفوض واحدا او اكثر من أعضاء مجلس الادارة فى بعض اختصاصاته .

الفصل الثالث

الجمعية العامة

(مادة ٩)

تتكون الجمعية العامة للشركة على النحو التالى :

١ - الوزير المختص رئيسا .

٢ - اعضاء من ذوى الخبرة فى مجال الانشطة التى تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن اثنى عشر ولا يزيد على اربعة عشر من بينهم ممثل واحد على الاقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويحدد القرار ما يتقاضونه من بدل الحضور وفقا للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتصدر قرارات الجمعية العامة باغلبية اصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية او النظام الاساسى للشركة اغلبية خاصة .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ، ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما اذا كانت الجمعية العامة منعقدة فى اجتماع عادى او غير عادى .

(مادة ١٠)

مع مراعاة احكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والنظام الاساسى للشركة تختص الجمعية العامة العادية بما يأتى :

أ - التصديق على تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر فى اخلاء المجلس من المسئولية عن الفترة المقدم عنها التقرير .

ب - التصديق على الميزانية والحسابات الختامية للشركة .

جـ - الموافقة على استمرار رئيس واعضاء مجلس الادارة لمدة تالية او عزلهم ، ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى .

د - الموافقة على توزيع الارباح .

هـ - كل ما يرى رئيس الجمعية العامة او مجلس الادارة عرضه عليها .

ولا يجوز التصرف بالبيع فى اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقا للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

(مادة ١١)

لايجوز تعديل نظام الشركة الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وفقا لاحكام اللائحة التنفيذية .

الفصل الرابع

النظام المالى للشركة ومراقبة حساباتها

(مادة ١٢)

يحدد النظام الاساسى بداية ونهاية السنة المالية للشركة .

وتعتبر اموال الشركة من الاموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ، وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلى والاجنبى فى حساب مصرفى بالبنك المركزى او أحد البنوك التجارية .

(مادة ١٣)

تعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين وايرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقا للاوضاع والشروط والبيانات التى تحددها اللائحة التنفيذية .

(مادة ١٤)

تحدد الارباح الصافية للشركة ، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقا لاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية .

ويؤول نصيب الدولة فى هذه الارباح الى الخزانة العامة .

(مادة ١٥)

يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم ادائها طبقا لقانونه .

الباب الثانى

الشركات التابعة للشركات القابضة

الفصل الاول

التأسيس

(مادة ١٦)

تعتبر شركة تابعة فى تطبيق احكام هذا القانون الشركة التى يكون لاحدى الشركات القابضة ٥١ ٪ من رأس مالها على الاقل .

فاذا اشترك فى هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الاشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام يصدر رئيس مجلس الوزراء قرارا بتحديد الشركة القابضة التى تتبعها هذه الشركة .

وتتخذ الشركة التابعة شكل شركة مساهمة وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل التجارى .

(مادة ١٧)

يصدر بتأسيس الشركة التابعة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس ادارة الشركة القابضة ، وينشر هذا القرار مرفقا به النظام الاساسى على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية وتقيد الشركة فى السجل التجارى .

الفصل الثانى

رأس مال الشركة وأسهمها

(مادة ١٨)

يقسم رأس مال الشركة الى أسهم اسمية متساوية القيمة . ويحدد النظام الاساسى القيمة الاسمية للسهم بحيث لاتقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد على مائة جنيه ، ولا يسرى هذا الحكم على الشركات التابعة التى حلت بمقتضى احكام هذا القانون محل الشركات التى كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام .

ويكون السهم غير قابل للتجزئة ، ولا يجوز اصداره بأقل من قيمته الاسمية .

كما لا يجوز اصداره بقيمة أعلى الا فى الاحوال وبالشروط التى تحددها اللائحة التنفيذية ، على ان تضاف هذه الزيادة الى الاحتياطى .

ولا يجوز بأى حال أن تجاوز مصاريف الاصدار الحد الذى يصدر به قرار من الهيئة العامة لسوق المال .

وتنظم اللائحة التنفيذية ما تتضمنه شهادات الاسهم من بيانات وكيفية استبدال الشهادات المفقودة أو التالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة .

(مادة ١٩)

اذا دخل فى تكوين رأس مال الشركة عند تأسيسها او عند زيادة رأس مالها حصص عينية مادية أو معنوية وجب على المؤسسين او مجلس الادارة بحسب الاحوال ان يطلبوا الى الوزير المختص التحقق مما اذا كانت هذه الحصص قد قدرت تقديرا صحيحا .

وتتولى التحقق من صحة هذا التقدير لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص برئاسة مستشار باحدى الهيئات القضائية يختاره رئيسها . وعضوية اربعة على الاكثر من ذوى الخبرة الاقتصادية والمحاسبية والقانونية والفنية . وممثل من المؤسسين

أو المساهمين يختاره مجلس ادارة الشركة القابضة او مجلس ادارة الشركة التابعة بحسب الاحوال ، وممثل عن كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات .

وتقدم اللجنة تقريرها الى الوزير المختص فى مدة اقصاها ستون يوما من تاريخ احالة الاوراق اليها ، ولا يصبح التقدير نهائيا الا بعد اعتماده منه .

(مادة ٢٠)

تكون اسهم الشركة قابلة للتداول طبقا للاحكام المبينة فى اللائحة العامة لبورصات الاوراق المالية الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

ويجوز تداول حصص التاسيس والاسهم التى تعطى مقابل حصة عينية والاسهم التى يكتتب فيها موءسسو الشركة من تاريخ قيدها فى السجل التجارى .

الفصل الثالث

مجلس الادارة

(مادة ٢١)

مع مراعاة احكام المادة (٤) من هذا القانون يتولى ادارة الشركة التى يملك رأس مالها بأكمله شركة قابضة بمفردها او بالاشتراك مع شركات قابضة اخرى أو اشخاص عامة او بنوك القطاع العام مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

ويجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه ، وفى حالة غيابه ينذب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يرأس الاجتماع .

ويتكون مجلس الادارة من عدد فردى من الاعضاء لايقل عن خمسة ولايزيد على تسعة بمن فيهم رئيس المجلس على النحو التالى :

أ - رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة ، تعينه الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - اعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس ادارة الشركة القابضة من ذوى الخبرة ، يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة ، ويكون عددهم نصف عدد اعضاء المجلس .

جـ - عدد من الاعضاء مماثل لعدد الاعضاء من ذوى الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقا لاحكام القانون المنظم لذلك .

د - رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت معدود ، وفى حالة تعدد اللجان النقابية فى الشركة تختار النقابة العامة احد روءساء هذه اللجان .

تحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار اليهم فى البندين (أ ، ب) من الفقرة السابقة من مكافآت العضوية كما يحدد النظام الاساسى للشركة المكافأة السنوية التى يتحقونها بمراعاة نص المادة ٣٤ من هذا القانون .

وتحدد الجمعية العامة بدل حضور الجلسات الذى يتقاضاه أعضاء المجلس وما يستحقه أعضاؤه المنتخبون من مكافأة سنوية بما لا يجاوز الاجر السنوى الاساسى .

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المعينين المنصوص عليها فى البند (ب) عضوا منتدبا أو أكثر يتفرغ للادارة ويحدد ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالاضافة الى ما يستحقه من مبالغ طبقا للفقرة الرابعة من هذه المادة .

ويحدد المجلس من يحل محل العضو المنتدب فى حالة غيابه أو خلو منصبه أو عزله .

وللمجلس أن يعهد الى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ للادارة ، وفى هذه الحالة يحدد له ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالاضافة الى مايستحقه من مبالغ وفقا للفقرة الرابعة من هذه المادة .

(مادة ٢٢)

مع مراعاة أحكام المادة (٤) من هذا القانون يتولى ادارة الشركة التى يساهم فى رأس مالها أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص، مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد يتكون من عدد فردى من الاعضاء لايقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم رئيس المجلس وذلك على النحو التالى :

أ ـ رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة ، يعينه رئيس الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب ـ أعضاء غير متفرغين ، من ذوى الخبرة يختارهم مجلس ادارة الشركة القابضة يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة .

ج ـ أعضاء غير متفرغين بنسبة ما تملكه الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الافراد المساهمين فى الشركة يختارهم ممثلو هذه الجهات فى الجمعية العامة .

د ـ أعضاء غير متفرغين يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقا للقانون المنظم لذلك ويكون عددهم مساويا لمجموع عدد أعضاء مجلس الادارة طبقا للبندين (ب) و (ج) .

هـ ـ رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت معدود وفى حالة تعدد اللجان النقابية فى الشركة تختار النقابة العامة أحد رؤساء هذه اللجان .

وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار اليهم فى البنود أ و ب و ج من مكافأة العضوية ، كما يحدد النظام الاساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة (٣٤) من هذا القانون .

وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه أعضاء المجلس من بدل حضور الجلسات وما يستحقه أعضاء المجلس المنتخبون من المكافأة السنوية بما لايجاوز الاجر السنوى الاساسى .

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المنصوص عليهم فى البند (ب) عضوا منتدبا يتفرغ للادارة ويحدد المجلس من يحل محله فى حالة غيابه او خلو منصبه أو عزله .

ولمجلس الادارة أن يعهد الى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ فى هذه الحالة للادارة .

وتسرى فى شأن مستحقات عضو مجلس الادارة المنتدب أو رئيس مجلس الادارة الذى يتفرغ للادارة أحكام المادة السابقة .

(مادة ٢٣)

لعضو مجلس الادارة المنتدب جميع السلطات المتعلقة بادارة الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق غرضها ، وذلك فيما عدا ما يدخل فى اختصاص الجمعية العامة ومجلس الادارة طبقا لاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ونظام الشركة .

(مادة ٢٤)

يمثل عضو مجلس الادارة المنتدب الشركة امام القضاء وفى صلاتها بالغير .

الفصل الرابع

الجمعية العامة

(مادة ٢٥)

تتكون الجمعية العامة للشركة التى تملك الشركة القابضة رأس مالها أو تشترك فى ملكيته مع شركات قابضة اخرى أو مع اشخاص أو بنوك القطاع العام على النحو الاتى :

١ - رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة أو من يحل محله فى حالة غيابه رئيسا .

٢ - أعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التى تتبعها الشركة .

٣ - أعضاء من ذوى الخبرة لا يزيد عددهم على أربعة تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وتحدد ما يتقاضونه من بدل الحضور .

٤ - عضوان تختارهما اللجنة النقابية ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتصدر قرارات الجمعية العامة باغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الاساسى للشركة أغلبية خاصة .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما اذا كانت الجمعية العامة منعقدة فى اجتماع عادى أو غير عادى .

(مادة ٢٦)

تتكون الجمعية العامة للشركة التى يساهم فى رأس مالها مع الشركة القابضة افراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص على النحو الآتى :

١ - رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة أو من يحل محله عند غيابه ، رئيسا .

٢ - أعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التى تتبعها الشركة .

٣ - المساهمون من الافراد أو الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص ، ويكون لهم حق حضور الجمعية العامة بالاصالة من أنفسهم أو بطريق الانابة بشرط ان تكون ثابته فى توكيل كتابى وان يكون الوكيل مساهما ، ما لم يشترط نظام الشركة للحضور حيازة عدد معين من الاسهم ، ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشرة اسهم على الاقل حق الحضور ولو قضى النظام الاساسى للشركة بغير ذلك .

ويكون حق التصويت لممثلى الشركة القابضة أو الاشخاص العامة أو بنوك القطاع العام أو الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخلط أو الافراد بنسبة نصيب كل منهم فى رأس المال وفقا لنصاب التصويت الذى يقضى به النظام الاساسى للشركة .

وتصدر قرارات الجمعية العامة باغلبية اصوات ممثلى أسهم رأس المال الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الاساسى للشركة أغلبية خاصة .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها .

(مادة ٢٧)

مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والنظام الاساسى تختص الجمعية العامة العادية بما يأتى :

أ - التصديق على الميزانية وحساب الارباح والخسائر .

ب - التصديق على تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر فى اخلائه من المسئولية .

جـ - الموافقة على توزيع الارباح .

د - الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الادارة لمدة تالية أو عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى .

هـ - كل ما يرى رئيس الجمعية العامة للشركة أو رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة أو مجلس ادارة الشركة التابعة لها أو المساهمون من الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الافراد الذين يملكون ١٠ ٪ من رأس المال عرضه على الجمعية العامة .

(مادة ٢٨)

لايجوز تعديل النظام الاساسى للشركة الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية ووفقا لاحكام اللائحة التنفيذية .

(مادة ٢٩)

يجوز لرئيس الجمعية العامة دعوة الجمعية لاجتماع غير عادى للنظر فى عزل رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم أو بعضهم أثناء مدة عضويتهم فى المجلس .

ويتعين فى هذه الحالة على رئيس الجمعية العامة أن يخطر كلا من الجمعية العامة وأعضاء مجلس الادارة المطلوب عزلهم برأيه وما يستند اليه من أسباب وذلك قبل انعقاد الجمعية العامة بعشرة أيام على الاقل ، ولمن وجه اليه الاخطار من أعضاء مجلس الادارة أن يناقش ما جاء فيه فى مذكرة تودع سكرتارية الجمعية العامة قبل انعقادها بثلاثة ايام على الاقل ، ويتولى رئيس الجمعية العامة تلاوة المذكرة على الجمعية ، ولمقدم المذكرة ان يمثل امام الجمعية العامة قبل اتخاذ قرارها للرد على أسباب عزله .

وتتخذ الجمعية العامة قرارها بطريق الاقتراع السرى ، ولا يكون قرار العزل صحيحا الا اذا صدر بأغلبية ثلثى الاسهم الممثلة فى الاجتماع .

ويحرم من صدر القرار بعزله من مرتبه ومكافآته وأية مبالغ كان يتقاضاها من الشركة اعتبارا من تاريخ صدور القرار .

وفى جميع الاحوال لايجوز لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة حضور اجتماعات الجمعية العامة اذا تضمن جدول اعمالها موضوع عزل المجلس بأكمله أو بعض أعضائه أو رئيس المجلس .

وفى حالة عزل المجلس بأكمله تصدر الجمعية العامة غير العادية قرارا بتعيين مفوض أو أكثر لادارة الشركة بصفة مؤقتة الى أن يتم تشكيل مجلس ادارة جديد طبقا لاحكام هذا القانون خلال ثلاثة اشهر من تاريخ صدور قرار العزل .

اما اذا اقتصر العزل على رئيس مجلس الادارة أو العضو المنتدب أو بعض أعضاء المجلس فيتم استكمال المجلس طبقا لاحكام هذا القانون ، ويكمل العضو الجديد مدة عضوية سلفه .

(مادة ٣٠)

مع عدم الاخلال بأحكام هذا القانون تسرى على الجمعيات العامة للشركات التى يساهم فيها مع الشركة القابضة اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص او الافراد احكام المواد من ٥٩ الى ٧٦ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه .

الفصل الخامس

النظام المالى للشركة ومراقبة حساباتها

(مادة ٣١)

يحدد النظام الاساسى بداية ونهاية السنة المالية للشركة بمراعاة السنة المالية للشركة القابضة التى تتبعها .

(مادة ٣٢)

الارباح الصافية هى الارباح الناتجة عن العمليات التى باشرتها الشركة وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الارباح وبعد حساب وتجنيب كافة الاهلاكات والمخصصات التى تقضى الاصول المحاسبية بحسابها وتجنيبها قبل اجراء أى توزيع بأية صورة من الصور للارباح .

ويجنب مجلس الادارة من صافى الارباح المشار اليها فى الفقرة السابقة جزءا من عشرين على الاقل لتكوين احتياطى قانونى ، ويجوز للجمعية العامة للشركة وقف تجنيب هذا الاحتياطى أو تخفيض نسبته اذا بلغ ما يساوى نصف رأس المال .

ويجوز استخدام الاحتياطى القانونى فى تغطية خسائر الشركة وفى زيادة رأس المال .

كما يجوز أن ينص فى نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطى نظامى .

واذا لم يكن الاحتياطى النظامى مخصصا لاغراض معينة منصوص عليها فى نظام الشركة يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة ان تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة ، أو على المساهمين .

وللجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة تكوين احتياطيات اخرى.

وتبين اللائحة التنفيذية قواعد واحكام توزيع الارباح القابلة للتوزيع .

(مادة ٣٣)

يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الارباح التى يتقرر توزيعها تحدده الجمعية بناء على اقتراح مجلس الادارة بما لايقل عن ١٠ ٪ من هذه الارباح .

ولا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقدا من هذه الارباح على مجموع اجورهم السنوية الاساسية .

وتبين اللائحة التنفيذية كيفية توزيع ما يزيد على مجموع الاجور السنوية من الارباح على الخدمات التى تعود بالنفع على العاملين بالشركة .

(مادة ٣٤)

يبين النظام الاساسى للشركة كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلس الادارة ولا يجوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينة فى الارباح باكثر من ٥ ٪ من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص ربح لا يقل عن ٥ ٪ من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولى .

(مادة ٣٥)

يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم ادائها طبقا لقانونه .

الباب الثالث

الاحكام العامة

الفصل الاول

اندماج وتقسيم وانقضاء وتصفية

الشركة القابضة والشركات التابعة لها

(مادة ٣٦)

يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تقسيم وادماج الشركات القابضة بناء على عرض الوزير المختص ، كما يجوز تقسيم وادماج الشركات التابعة لها وذلك بقرار من مجلس ادارة الشركة أو الشركات القابضة واعتماد الجمعيات العامة للشركات المندمجة والمندمج فيها أو المقسمة حسب الاحوال .

ويكون لكل شركة نشأت عن الاندماج أو التقسيم الشخصية الاعتبارية المستقلة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية .

ومع مراعاة احكام هذا القانون ولائحته التنفيذية تسرى على حالات الاندماج احكام المواد من ١٣٠ الى ١٣٥ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه .

(مادة ٣٧)

تتولى تقدير صافى اصول الشركات فى حالات الاندماج والتقسيم اللجنة

المنصوص عليها فى المادة (١٩) من هذا القانون ، ويجب ان تعتمد قرارات اللجنة بالنسبة للشركات القابضة العامة للشركة المندمجة والشركة المندمج فيها أو الشركة المقسمة بحسب الاحوال .

(مادة ٣٨)

اذا بلغت خسائر الشركة نصف رأس المال المصدر وجب على مجلس الادارة أن يبادر الى دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر فى حل الشركة أو استمرارها .

(مادة ٣٩)

تنقضى الشركة بأحد الاسباب الآتية :

١ - حل الشركة .
٢ - انتهاء المدة المحددة فى نظام الشركة .
٣ - انتهاء الغرض الذى أسست الشركة من أجله .
٤ - الاندماج أو التقسيم .

وتكون الشركة المنقضية فى حالة تصفية ، وتطبق عليها احكام المواد من ١٣٧ الى ١٥٤ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه ولائحته التنفيذية .

الفصل الثانى

التحكيم

(مادة ٤٠)

يجوز الاتفاق على التحكيم فى المنازعات التى تقع فيما بين الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون أو بينها وبين الاشخاص الاعتبارية العامة أو الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الافراد وطنيين كانوا أو أجانب وتطبق فى هذا الشأن أحكام الباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

(مادة ٤١)

طلبات التحكيم بين شركات القطاع العام أو بينها وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة أو هيئة قطاع عام أو مؤسسة عامة التى قدمت قبل تاريخ العمل بهذا القانون وكذلك منازعات التنفيذ الوقتية فى الاحكام الصادرة فيها يستمر نظرها أمام هيئات التحكيم المشكلة طبقا لاحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وطبقا للاحكام والاجراءات المنصوص عليها فيه .

الفصـل الثالـث

فى نظام العاملين فى الشركات القابضة والشركات التابعة لهـا

(مادة ٤٢)

تضع الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها . وتتضمن هذه اللوائح على الاخص نظام الاجور والعلاوات والبدلات والاجازات طبقا للتنظيم الخاص بكل شركة ، وتعتمد هذه اللوائح من الوزيـــر المختص .

كما تضع الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة للمحامين لائحة النظام الخاص بأعضاء الادارة القانونية بها وذلك بمراعاة درجات قيدهم بجداول المحاميـــن، وبدلاتهم ، واحكام واجراءات قياس آدائهم وواجباتهم واجراءات تأديبهم . والى ان تصدر هذه اللائحة تسرى فى شأنهم احكام قانون الادارات القانونية بالهيئـات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .

وتصدر هذه اللائحة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزيـــر المختـص .

(مادة ٤٣)

يراعى فى وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين ما يأتى :

اولا : أن يكون لكل شركة هيكل تنظيمى وجدول للوظائف بما يتفـق مــع طبيعة أنشطة الشركة وأهدافها .

ثانيا: التزام نظام الاجور بالحد الادنى المقرر قانونا .

ثالثا: ربط الاجر ونظام الحوافز والبدلات والمكافآت وسائر التعويضــات والمزايا المالية للعاملين فى ضوء ما تحققه الشركة من انتاج أو رقم اعمـال وما تحققه من ارباح .

(مادة ٤٤)

تسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركة القابضة والتحقيق معهم وتأديبهم احكام المواد ٧٨ و ٧٩ و ٨٠ و ٨١ و ٨٢ و ٨٣ و ٨٥ و ٨٦ و ٨٧ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ واحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية واحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المشار اليه .

وتختص المحاكم التأديبية بمجلس الدولة دون غيرها بالنسبة للعاملين فـى الشركات المشار اليها فى الفقرة السابقة بما يلى :

أ - توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الشركة بعد العرض على اللجنة الثلاثية .

ب - الفصل فى التظلمات من القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية أو المجالس التأديبية المختصة بالشركة .

ويكون الطعن فى احكام المحاكم التأديبية الصادرة بتوقيع الجزاء أو فى الطعون فى القرارات التأديبية امام المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة .

وتسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركات التابعة والتحقيق معهم وتاديبهم احكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ .

(مادة ٤٥)

تنتهى خدمة العامل لاحد الاسباب الآتية :

١ - فقد الجنسية المصرية او انتفاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لرعايا الدول الاخرى .

٢ - بلوغ سن الستين وذلك بمراعاة احكام قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

٣ - عدم اللياقة بالخدمة صحيا .

٤ - صدور حكم بات بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ الشامل .

ودون اخلال باحكام قانون العقوبات اذا كان قد حكم عليه لاول مرة فلا يؤدى ذلك الى انتهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة ان بقاءه فى الخدمة يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٥ - انتهاء العمل العرضى او المؤقت أو الموسمى .

٦ - الاستقالة .

٧ - الاحالة الى المعاش أو الفصل .

٨ - الوفاة .

وتحدد اللائحة التنفيذية الاوضاع والاجراءات الخاصة بانتهاء خدمة العامل بسبب الاستقالة أو عدم اللياقة للخدمة صحيا .

(مادة ٤٦)

يجوز عند الضرورة القصوى بقرار من رئيس مجلس الوزراء مد خدمة أى من العاملين من شاغلى الوظائف القيادية أصحاب الخبرة الفنية النادرة بالشركة لمدة سنة قابلة للتجديد لمدة اقصاها سنتان .

(مادة ٤٧)

يكون نقل رؤساء وحدات الامن في الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون والعاملين بهذه الوحدات بقرار من السلطة المختصة في الشركة دون حاجة لاى اجرا آخر .

(مادة ٤٨)

تسرى احكام الفصل الثالث من الباب الرابع من قانون العمل في شأن منازعات العمل الجماعية التى تنشأ بين ادارة الشركة والتنظيم النقابى .

وتسرى احكام الباب الخامس من القانون المذكور بشأن السلامة والصحة المهنية .

كما تسرى احكام قانون العمل على العاملين بالشركة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون أو اللوائح الصادرة تنفيذا له .

الفصل الرابع

العقوبات

(المادة ٤٩)

مع عدم الاخلال بأية عقوبة أو وصف قانوني أشد ينص عليها قانون العقوبا أو اى قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لاتقل عن ألفى جنيه ولا تجاوز عشرة الاف جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب أحد الافعا الآتية :

١ ـ كل من عبث عمدا في نظام الشركة أو في نشرات الاكتتاب او في غير ذلك من وثائق الشركة أو أثبت بها بيانات غير صحيحة أو مخالفة لاحكام هذا القانون أو قانون شركات المساهمة المشار اليه وكل من وقع هذه الوثائق او وزعها مع علمه بذلك .

٢ ـ كل من قوم بسوء قصد الحصص العينية المقدمة من الشركاء بأكثر من قيمتها الحقيقية .

٣ ـ كل مدير أو عضو مجلس ادارة وزع على المساهمين أو غيرهم أرباحا أو فوائد على خلاف احكام هذا القانون او نظام الشركة وكل مراقب حسابات أقر هذا التوزيع .

٤ ـ كل مدير او عضو مجلس ادارة أو مصف ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في الميزانية او في حساب الارباح والخسائر او أغفل عمدا ذكر وقائع جوهرية في هذه الوثائق .

٥ ـ كل مراقب حسابات تعمد وضع تقرير غير صحيح عن نتيجة مراجعته أو أخفى عمدا وقائع جوهرية في هذا التقرير .

٦ - كل مدير أو عضو مجلس ادارة أو مراقب حسابات أو معاون له أو عامل لديه وكل شخص يعهد اليه بالتفتيش على الشركة افشى ما يحصل عليه بحكم عمله من اسرار الشركة أو استغل هذه الاسرار لجلب نفع خاص له أو لغيره .

٧ - كل شخص عين من قبل الجهة الادارية المختصة للتفتيش على الشركة اثبت عمدا فى تقريره من نتيجة التفتيش وقائع كاذبة او أغفل عمدا فى تقريره وقائع جوهرية من شأنها أن تؤثر فى نتيجة التفتيش .

(مادة ٥٠)

مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز خمسة الاف جنيه كل من يصدر اسهما أو صكوكا أو سندات أو ايصالات اكتتاب أو شهادات مؤقتة أو يعرضها للتداول على خلاف الاحكام المقررة فى هذا القانون .

(مادة ٥١)

تضاعف فى حالة العود الغرامات المنصوص عليها فى المادتين السابقتين فى حديها الادنى والاقصى .

(مادة ٥٢)

تعتبر أموال الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون فى حكم الاموال العامة، كما يعد القائمون على ادارتها والعاملون فيها فى حكم الموظفين العموميين وذلك فى تطبيق احكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثانى من قانون العقوبات .

(مادة ٥٣)

لا يجوز احالة الدعوى الجنائية الى المحكمة فى الجرائم المشار اليها فى المواد ١١٦ مكررا و ١١٦ مكررا (أ) و ١١٦ مكررا (ب) من قانون العقوبات بالنسبة الى أعضاء مجالس ادارة الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون الا بناء على أمر من النائب العام أو من النائب العام المساعد أو من المحامى العام الاول.

(مادة ٥٤)

يكون للمكلفين باثبات الجرائم التى تقع بالمخالفة لاحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص حق الاطلاع على جميع سجلات ودفاتر الشركة القابضة أو الشركات التابعة لها .

وعلى رئيس وأعضاء مجلس الادارة والعضو المنتدب ومراقب الحسابات وسائر العاملين بهذه الشركات أن يقدموا اليهم جميع البيانات والمعلومات والمستندات والوثائق والسجلات والدفاتر التى يطلبونها لاداء عملهم .

(مادة ٥٥)

مع عدم الاخلال بحكم المادة السابقة لايجوز لاية جهة رقابية بالدولة عدا الجهاز المركزى للمحاسبات أن تباشر أى عمل من اعمال الرقابة داخل المقر الرئيس أو العقار الفرعية لاى شركة من الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون الا بعد الحصول على اذن بذلك من الوزير المختص أو رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة .

اللائحة التنفيذية
لقانون شركات قطاع الاعمال العام

قرار رئيس مجلس الوزراة
رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١
باصدار اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الاعمال العام [١]

رئيس مجلس الوزراء

بعد الاطلاع على الدستور

وعلى قانون التجارة

وعلى القانون المدنى

وعلى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥١ بشأن الاسماء التجارية

وعلى القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن الدفاتر التجارية

وعلى القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ بشأن اللائحة العامة للبورصات

وعلى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة

وعلى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ بتحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام وشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة .

وعلى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٦ فى شأن السجل التجارى .

وعلى القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ باصدار قانون العمل .

وعلى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ باصدار قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .

وعلى القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن اصدار قانون الجهاز المركزى للمحاسبات .

وعلى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ باصدار قانون فى شأن الشركات العاملة فى مجال تلقى الاموال لاستثمارها ،

وعلى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ باصدار قانون شركات قطاع الاعمال العام ،

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٣ لسنة ١٩٦٦ باعتماد النظام المحاسبى الموحد ،

وعلى اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادرة بقرار نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٢ ،

وبناء على ما ارتآه مجلس الدولة ،

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٤٤ تابع فى ١٩٩١/١٠/٣١ .

قـــرر :

(المادة الاولى)

يعمل باحكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ المرفقة .

وتسرى احكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادرة بقرار نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٢ وذلك فيما لم يرد به نص خاص بهذه اللائحة وبما لايتعارض مع احكامها .

(المادة الثانية)

فى تطبيق احكام هذه اللائحة يقصد :

١ - بالقانون : قانون شركات قطاع الاعمال العام المشار اليه .

٢ - بالوزير : الوزير المختص فى تطبيق احكام ذلك القانون .

ويتولى الوزير جميع الاختصاصات المقررة فى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه ولائحته التنفيذية لكل من الوزير الوختص ، والجهة الادارية المختصة .

(المادة الثالثة)

تطبق هذه اللائحة على :

١ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى تؤسس وفقا لاحكام القانون .

٢ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها .

(المادة الرابعة)

تضع الجمعية العامة لكل من الشركات القابضة والشركات التابعة لها التى حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها نظاما اساسيا للشركة طبقا للنموذج الذى يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء .

وينشر هذا النظام على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية كما تقيد فى السجل التجارى .

(المادة الخامسة)

يتم تقويم صافى اصول كل شركة من الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت فى تاريخ العمل بالقانون محل هيئات القطاع العام وشركاته التى كانت خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وفقا للقواعد التى تقررها الجمعية العامة لكل شركة من هذه الشركات .

(المادة السادسة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره ،

صدر برئاسة مجلس الوزراء فى ٢٠ ربيع الآخر سنة ١٤١٢هـ الموافق ٢٨ اكتوبر

اللائحة التنفيذية
لقانون شركات قطاع الاعمال العام

الباب الاول
الشركات القابضة

الفصل الاول
تأسيس الشركات القابضة

مادة ١ - تؤسس الشركة القابضة من شخص اعتبارى عام واحد أو أكثر .

مادة ٢ - يكون للشركة رأس مال مصدر . ويجوز أن يحدد النظام رأس مال مرخص به يجاوز رأس المال المصدر .

ويجب الا يقل رأس المال المصدر للشركة عن عشرين مليونا من الجنيهات والا يقل المدفوع منه عند التأسيس عن ٥٠٪ ، ولايسرى ذلك على الشركات التى حلت محل هيئات القطاع العام التى كانت خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ .

ويتم تأسيس الشركة عن طريق الاكتتاب المغلق .

مادة ٣ - يقسم رأس مال الشركة الى اسهم اسمية متساوية القيمة ولا يجوز تداول هذه الاسهم الا فيما بين الاشخاص الاعتبارية العامة .

ويحدد النظام الاساسى القيمة الاسمية لكل سهم بما لايقل عن مائة جنيه ولا يزيد على ألف جنيه .

مادة ٤ - يقدم المؤسسون طلب التأسيس الى الوزير مبينا به اسم الشركة ومدتها والغرض من انشائها وقيمة رأس المال اللازم لتحقيق هذا الغرض وطريقة اداءه . ويرفق بالطلب المستندات الاتية :

(أ) العقد الابتدائى بالنسبة للشركات التى يشترك فى تأسيسها اكثر من شخص اعتبارى عام .

(ب) مشروع النظام الاساسى للشركة .

ويجب ان يكون كل من العقد الابتدائى ومشروع النظام الاساسى مطابقا للنموذج الذى يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء .

(ج) شهادة من مصلحة السجل التجارى تفيد عدم التباس الاسم التجارى للشركة مع غيرها من الشركات .

(د) شهادة من أحد البنوك المعتمدة تفيد تمام الاكتتاب فى جميع اسهم الشركة وان النسبة الواجب سدادها من قيمة الاسهم قد تم اداوءها بالكامل وان هذه القيمة قد وضعت لحساب الشركة الى أن يتم قيدها بالسجل التجارى .

(هـ) اقرار من السلطات المختصة فى الاشخاص الاعتبارية العامة المشتركة فى التأسيس وقيمة مساهمتها فى رأس مال الشركة .

قـــرر :

(المادة الاولى)

يعمل باحكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ المرفقة .

وتسرى احكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادرة بقرار نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٢ وذلك فيما لم يرد به نص خاص بهذه اللائحة وبما لايتعارض مع احكامها .

(المادة الثانية)

فى تطبيق احكام هذه اللائحة يقصد :

١ - بالقانون : قانون شركات قطاع الاعمال العام المشار اليه .

٢ - بالوزير : الوزير المختص فى تطبيق احكام ذلك القانون .

ويتولى الوزير جميع الاختصاصات المقررة فى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه ولائحته التنفيذية لكل من الوزير الوختص ، والجهة الادارية المختصة .

(المادة الثالثة)

تطبق هذه اللائحة على :

١ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى تؤسس وفقا لاحكام القانون .

٢ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها .

(المادة الرابعة)

تضع الجمعية العامة لكل من الشركات القابضة والشركات التابعة لها التى حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها نظاما اساسيا للشركة طبقا للنموذج الذى يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء .

وينشر هذا النظام على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية كما تقيد فى السجل التجارى .

(المادة الخامسة)

يتم تقويم صافى اصول كل شركة من الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت فى تاريخ العمل بالقانون محل هيئات القطاع العام وشركاته التى كانت خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وفقا للقواعد التى تقررها الجمعية العامة لكل شركة من هذه الشركات .

(المادة السادسة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره ،

صدر برئاسة مجلس الوزراء فى ٢٠ ربيع الآخر سنة ١٤١٢هـ الموافق ٢٨ اكتوبر

مادة ٩ - يجوز لمجلس ادارة الشركة القابضة دعوة رئيس مجلس ادارة اية شركة تابعة أو عضو مجلس ادارتها المنتدب لحضور اجتماعات مجلس ادارة الشركة القابضة عند نظر الموضوعات المتعلقة بالشركة التابعة وذلك لابداء ما يـــراه من ملاحظات ، أو آراء أو لتقديم ما يطلب منه من ايضاحات او بيانات ولــــه الاشتراك فى المناقشة دون ان يكون له صوت معدود..

مادة ١٠ - لا يجوز لاى شخص ان يكون رئيسا أو عضوا متفرغا للادارة بمجلس ادارة اكثر من شركة واحدة من الشركات الخاضعة لاحكام القانون .

وفى جميع الاحوال لايجوز الجمع بين عضوية مجلس ادارة اكثر من شركتيـــن من تلك الشركات .

وتبطل العضوية فى مجلس الادارة التى يتجاوز بها العضو النصاب المقرر .

مادة ١١ - لايجوز ان يكون لرئيس مجلس الادارة أو لاحد اعضاء المجلس او لاحد مديرى الشركة او لاى من ازواجهم او اقاربهم أو اصهارهم حتى الدرجــــة الرابعة اية مصلحة مباشرة فى الاعمال والعقود التى يتم باسمها أو لحسابها ، كما لايجوز لرئيس مجلس ادارة الشركة او لاى عضو بهذا المجلس ان يحضر مداولاته او يشترك فى التصويت على القرارات المتعلقة باية مسالة معروضة على المجلس اذا كان لاى منهم أو لمن لهم صلة قرابة أو مصاهرة بهم الى الدرجة الرابعة مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فيها .

مادة ١٢ - لايجوز لرئيس مجلس الادارة أو لاى عضو من الاعضاء ان يشـــترك فى أى عمل من شأنه منافسة الشركة او أن يتجر لحسابه ، أو لحساب غيره فـــى أحد فروع النشاط الذى تزاوله ، ولا يجوز كذلك لرئيس مجلس الادارة أو لاى مـــن اعضائه افشاء اسرار الشركة او تسهيل حصول الغير على أى من تقارير الاجهـــزة الرقابية او اية تقارير داخلية تتعلق باعمالها .

مادة ١٣ - رئيس وأعضاء مجلس الادارة مسئولون عن اعمالهم امام الجمعية العامة للشركة وذلك دون اخلال بمسئوليتهم الجنائية او المدنية .

مادة ١٤ - يضع مجلس ادارة الشركة القابضة نماذج اشكال ومحتويـــــات وتوقيتات التقارير الدورية التى تلتزم الشركات التابعة باعدادها وارسالهـــا الى الشركة القابضة لاجراء تقويم مستمر ومنتظم لنتائج اعمال تلك الشركات .

ويضع مجلس الادارة النظام الذى يلتزم به ممثلو الشركة فى مجالس ادارة الشركات التابعة لها ، والموضوعات التى يتم متابعتها والتقارير التى يلتزمون باعدادها .

مادة ١٥ - تعرض المسائل التالية على مجلس ادارة الشركة القابضة دوريـــا للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب بشأنها .

(١) مشروع القوائم المالية التقديرية للشركة القابضة .

(٢) التقارير الدورية عن تقويم الاداء والحسابات والقوائم الختامية ونتائج الاعمال للشركة القابضة .

(٣) التقارير التى يعدها ممثلو الشركة القابضة فى مجالس ادارة الشركات التابعة .

(٤) مقترحات الاستثمار للشركة القابضة والدراسات التى اعدت عن كل منها وبرامج تمويلها .

(٥) مقترحات تشكيل اللجان التى يعهد اليها المجلس ببعض اختصاصاته او بمهام محددة .

(٦) قوائم نتائج الاعمال والقوائم المالية الاخرى السنوية للشركات التابعة وتقارير مراقبى الحسابات .

(٧) مؤشرات الاستثمار فى الشركات التابعة .

(٨) الدراسات التى تعد لتصحيح مسار الشركات التابعة ومقترحات تصحيح المسار .

(٩) المركز المالى للشركات التابعة كل ثلاثة اشهر مصدقا عليه من مراقب الحسابات .

(١٠) الترشيحات لشغل مناصب رؤساء واعضاء مجالس الادارة من ذوى الخبرة بالشركات التابعة ولشغل مناصب الاعضاء المنتدبين فى هذه الشركات .

(١١) جميع الموضوعات التى تحتاج الى التنسيق او التعاون المشترك بين الشركات التابعة ، وفى هذه الحالات يدعى رؤساء مجالس ادارة هذه الشركات واعضاؤها المنتدبون عند النظر فى هذه الموضوعات للاشتراك فى المداولات وتقديم المقترحات دون ان يكون لهم صوت معدود .

(١٢) أية موضوعات اخرى يرى رئيس مجلس الادارة عرضها .

مادة ١٦ - يرسل رئيس مجلس الادارة الى الوزير قبل بدء السنة المالية بستة اشهر القوائم التقديرية لنتائج اعمال الشركة للعام التالى ، وموازنة الاستثمار والبرامج التى سيجرى تنفيذها لتصحيح مسار الشركات التابعة .

كما يرسل اليه أيضا كل ثلاثة اشهر تقريرا يبين فيه نتائج اعمال الشركة وموقف الاستثمارات المالية التى تنفذها الشركة بنفسها او من خلال الغير ، والجهود التى بذلت لتصحيح مسار الشركات التابعة وبيانا مقارنا يوضح النتائج التى تحققت من محفظة الاستثمار والنتائج المتوقعة .

مادة ١٧ - يختص مجلس ادارة الشركة القابضة بتكوين وادارة محفظة الاوراق المالية للشركة واستثمار اموالها سواء بنفسها او من خلال الشركات التابعة لها وذلك فى أى مجال يراه المجلس محققا لاغراض الشركة وتنمية مواردها .

وتتكون محفظة الاوراق المالية من الاستثمارات الآتية :

(١) تأسيس الشركات التابعة وغيرها من الشركات المساهمة سواء كان ذلك بمفردها او بالاشتراك مع الغير من الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة او الافراد .

(٢) شراء اسهم الشركات المساهمة او بيعها او المساهمة فى رأسمالها .

(٣) التصرف بالبيع فى الاسهم التى تملكها فى الشركات التابعة وغيرها من الشركات .

(٤) شراء وبيع أية أصول مالية اخرى .

(٥) اصدار صكوك تمويل او سندات لتجميع الاموال واعادة استثمارها .

(٦) القيام بجميع الاجراءات التى يراها المجلس لازمة لزيادة قيمة الاستثمارات التى تديرها الشركة او زيادة الارباح التى تتحقق منها .

الفصل الثالث

الجمعية العامة للشركة القابضة

مادة ١٨ - يحدد النظام الاساسى للشركة عدد اعضاء الجمعية العامة على ان لا يقل عن اثنى عشر ولا يزيد على اربعة عشر من بينهم ممثل واحد على الاقل يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ، ويكون عدد اعضاء اول جمعية عامة اثنى عشر عضوا .

ويعرض الوزير على رئيس مجلس الوزراء الترشيحات لاعضاء الجمعية العامة مرفقا بها بيان مختصر عن الخبرة والسيرة الذاتية لكل مرشح والانجازات التى حققها فى أعماله السابقة .

ويصدر باختيار اعضاء الجمعية العامة للشركة قرار من رئيس مجلس الوزراء ويجب ان يكونوا من ذوى الخبرة فى مجال الانشطة التى تقوم بها الشركات التابعة لها ، ويراعى بقدر الامكان ان يكون احدهم من بين العاملين بوزارة المالية .

ويحدد قرار رئيس مجلس الوزراء باختيار اعضاء الجمعية العامة مايتقاضونه من بدل حضور جلسات الجمعية بما لايقل عن مائة جنيه ولا يزيد على مائتى جنيه فى الجلسة الواحدة وذلك بحسب حجم نشاط الشركة وطبيعة اعمالها .

مادة ١٩ - يرأس الجمعية العامة للشركة القابضة الوزير .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون ان يكون لهم صوت معدود .

مادة ٢٠ - تكون مدة العضوية للجمعية العامة ثلاث سنوات .

ويجوز تجديد العضوية لاعضاء الجمعية العامة الذين انتهت مدتهم كلهم او بعضهم لمدة او لمدد اخرى وذلك فى ضوء ما تسفر عنه نتائج اعمال الشركة .

مادة ٢١ - تحدد الجمعية العامة الاهداف التى تلتزم الشركة بتحقيقها ويتم تقويم ادائها وفقا لما يتحقق من هذه الاهداف وفى ضوء تقرير الجهاز المركزى

مادة ٢٢ - تجتمع الجمعية العامة العادية مرتين على الاقل سنويا احداهما قبل بداية السنة المالية بثلاثة اشهر وذلك للنظر فى الموازنة التقديرية للشركة الاخرى خلال ستة اشهر من انتهاء السنة المالية للنظر فى المسائل الآتية :

(١) تقرير مراقب الحسابات .

(٢) التصديق على تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر فى اخلاء مسئوليته عن الفترة المقدم عنها التقرير .

(٣) التصديق على الميزانية وحساب الارباح والخسائر والحسابات الختامية للشركة .

(٤) الموافقة على توزيع الارباح .

(٥) الموافقة على استمرار رئيس واعضاء مجلس الادارة لمدة تالية .

(٦) تشكيل مجلس ادارة الشركة .

(٧) النظر فى تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات بشأن مراقبة حسابات الشركة وتقويم ادائها واتخاذ ما يلزم فى شأنها من قرارات .

(٨) كل ما يرى رئيس الجمعية او مجلس الادارة عرضه عليها .

مادة ٢٣ - لرئيس الجمعية العامة دعوتها للانعقاد فى اجتماع عادى او غير عادى كلما رأى مقتضى لذلك .

وعليه دعوتها للانعقاد اذا طلب ذلك مجلس ادارة الشركة أو مراقب الحسابات على أن يوضح بالطلب الاسباب الداعية الى عقد الاجتماع والمسائل المطلوب عرضها .

مادة ٢٤ - مع مراعاة احكام المادة السابقة وما تقضى به نصوص النظام الاساسى تختص الجمعية العامة العادية بنظر المسائل التالية فى أى من الاجتماعين المشار اليهما فى المادة (٢٢) او فى أى اجتماع آخر تعقده لهذا الغرض خلال السنة المالية :

(١) وقف تجنيب الاحتياطى القانونى اذا بلغ ما يساوى نصف رأس المال.

(٢) استخدام الاحتياطى النظامى فيما يعود بالنفع على الشركة بناء على اقتراح مجلس الادارة اذا لم يكن هذا الاحتياطى مخصصا لاغراض معينة منصوص عليها فى نظام الشركة .

(٣) التصرف فى الاحتياطيات والمخصصات فى غير الابواب المخصصة لها .

(٤) الموافقة على اصدار سندات او صكوك تمويل وعلى الضمانات التى تقرر لحامليها .

(٥) النظر فى قرارات وتوصيات جماعة حملة السندات .

مادة ٢٥ - تختص الجمعية العامة العادية بما يأتى :

أولا : تعديل نظام الشركة بمراعاة الا يترتب على ذلك زيادة التزامات المساهمين مالم يوافق على ذلك جميع المساهمين ويقع باطلا كل قرار يصدر من

الجمعية العامة يكون من شأنه المساس بحقوق المساهم الاساسية التى يستمدهـا بصفته شريكـا .

وتنظر الجمعية العامة غير العادية بصفة خاصة التعديلات التاليـة فـى نظـام الشركـة :

(١) زيادة رأس المال المرخص به أو المصدر فى حالة عدم وجود رأس مـال مرخص بـه .

(٢) اضافة أية اغراض مكملة او مرتبطة او قريبة من غرض الشركة الاصلى ولا تكون الموافقة على تغيير الغرض الاصلى نافذة الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء .

(٣) اطالة أمد الشركة او تقصيره او حلها قبل انتهاء مدتها او تغيير نسبة الخسارة التى يتعين عند تحققها دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر فى تصفية الشركة او استمرارها .

ثانيـا : اقتراح ادماج الشركة فى غيرها من الشركات القابضة .

ثالثـا : اقتراح تقسيم الشركة .

رابعـا : النظر فى تصفية الشركة او استمرارها اذا بلغت خسائرها نصف رأس المـال أو أية نسبة أقل يحددها النظام .

خامسا : بيع كل أو بعض أسهم الشركة التابعة بما يؤدى الى خفض حصة الشركة القابضة او الاشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام فى رأس مالها عن ٥١ ٪ .

مادة ٢٦ - لايجوز للشركة التصرف بالبيع فى اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وطبقا لما ياتى :

(١) ان تكون الشركة عاجزة عن تشغيل هذه الخطوط تشغيلا اقتصاديا او ان يؤدى الاستمرار فى تشغيلها الى تحميل الشركة خسائر مؤكدة .

(٢) ألا يقل سعر البيع عن القيمة التى تقدرها اللجنة المنصوص عليهـا فى المادة (١٩) من القانون .

مادة ٢٧ - اذا قررت الجمعية العامة غير العادية تصفية الشركة يتعين ان تتضمن قراراتها الصادرة فى هذا الشأن المسائل الآتية :

(أ) تعيين المصفى او المصفين وتحديد اتعابهم ومدة التصفية .

(ب) مد المدة المقررة للتصفية بعد الاطلاع على تقرير المصفى .

(ج) النظر فى الحساب المؤقت الذى يقدمه المصفى .

(د) التصديق على الحساب الختامى لاعمال التصفية .

(هـ) تعيين المكان الذى تحفظ فيه دفاتر الشركة ووثائقها بعد اتمام التصفية وشطبها من السجل التجارى .

مادة ٢٨ - فى جميع الاحوال لايكون انعقاد الجمعية العامة صحيحا الا اذا حضره نصف عدد اعضائها على الاقل بما فيهم رئيس الجمعية ، وتصدر قرارات الجمعية

العامة العادية بالاغلبية المطلقة لعدد اصوات الحاضرين اما قرارات الجمعية العامة غير العادية فلا تصدر الا باغلبية ثلثى عدد اصوات الحاضرين .

مادة ٢٩ - مع مراعاة ما وردت بشأنه احكام خاصة بهذه اللائحة تسرى فى شأن اجراءات وشروط صحة انعقاد الجمعية العامة العادية وغير العادية ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها احكام المواد من ٢٠٠ الى ٢٣١ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليها .

الفصل الرابع

النظام المالى للشركة القابضة - توزيع الارباح - الاحتياطيات

مادة ٣٠ - (أ) تتكون اصول الشركة من :

(١) الاسهم التى تملكها فى رؤوس اموال الشركات التابعة وغيرها من الشركات .
(٢) الاوراق المالية الاخرى .
(٣) الاصول الثابتة والاصول المتداولة الناتجة عن قيام الشركة بانشطتها المتنوعة .

(ب) تتكون خصوم الشركة من :

(١) رأس المال الذى تساهم به الدولة والاشخاص الاعتبارية العامة الاخرى .
(٢) الاحتياطيات والمخصصات التى تنشئها الشركة .
(٣) القروض والتسهيلات التى تحصل عليها .
(٤) الارباح التى تحتجزها من الفائض الذى يؤول اليها من استثماراتها .
(٥) الخصوم المتداولة الناتجة عن قيام الشركة بانشطتها .

مادة ٣١ - يعرض على مجلس ادارة الشركة تقرير ربع سنوى يتضمن حساب العمليات الجارية وفائض هذه العمليات ويجب ان يشمل هذا التقرير بيانا مقارنا عن الفترات المماثلة من السنة المالية السابقة وكذلك الارقام المخططة والمدرجة فى الموازنة التقديرية .

مادة ٣٢ - يجب ان تتضمن اللوائح والنظم الادارية والمالية للشركة الصلاحيات والضمانات الكافية للقائمين باعمال المراقبة او المراجعة الداخلية او الخارجية وان تتضمن تنظيم اجراءات الجرد المفاجئ .

مادة ٣٣ - تعد الشركة فى نهاية كل سنة مالية قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين والايرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقا للاوضاع والشروط والبيانات الواردة بالملحق رقم (٥) المرفق باللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٣٤ - الارباح الصافية هى الارباح الناتجة من حصة الشركة فى ارباح

الشركات التابعة لها او غيرها او من العمليات التى باشرتها الشركة بنفسها خلال السنة المالية وذلك بعد خصم جميع المصروفات اللازمة لتحقيق هذه الارباح وبعد حساب وتجنيب جميع الاهلاكات والمخصصات التى تقضى الاصول المحاسبية بحسابها وتجنيبها قبل اجراء اى توزيع باية صورة من الصور .

ويجب اجراء الاهلاكات وتجنيب المخصصات المشار اليها حتى فى السنوات التى لا تحقق فيها الشركة ارباحا ، او تحقق ارباحا غير كافية .

مادة ٣٥ - يجب على مجلس الادارة لدى اعداد الميزانية وحساب الارباح والخسائر ان يجنب من الارباح الصافية جزءا من عشرين على الاقل لتكوين احتياطى قانونى . ويجوز للجمعية العامة وقف تجنيب هذا الاحتياطى القانونى اذا بلغ ما يساوى راس المال المصدر ويجوز استخدام الاحتياطى القانونى فى تغطية الشركة وفى زيادة راس المال .

مادة ٣٦ - يجوز ان ينص النظام الاساسى للشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطى نظامى بحد اقصى ١٠ ٪ بالنسبة للشركات التى لاتزاول النشاط بنفسها و ٢٠ ٪ بالنسبة لغيرها من الشركات وذلك لمواجهة الاغراض التى يحددها النظام .

واذا لم يكن الاحتياطى النظامى مخصصا لاغراض معينة جاز للجمعية العامة العادية بناء على اقتراح من مجلس الادارة مشفوعا بتقرير من مراقب الحسابات أن تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة او على المساهمين.

وفى جميع الاحوال لايجوز التصرف فى الاحتياطيات والمخصصات الاخرى فى غير الابواب المخصصة لها الا بقرار من الجمعية العامة بما يحقق اغراض الشركة . على ان يحدد القرار ارجه الاستخدام لهذه الاحتياطيات والمخصصات .

مادة ٣٧ - يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة ان تقرر تكوين احتياطيات اخرى غير الاحتياطى القانونى والنظامى بما لايجاوز ١٠ ٪ من المتبقى من الارباح الصافية بعد تجنيب الاحتياطى القانونى والنظامى، وتخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ ٪ من راس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولى ونسبة لا تزيد على ٥ ٪ لمكافأة اعضاء مجلس الادارة .

مادة ٣٨ - الارباح القابلة للتوزيع هى الارباح الصافية مستنزلا منها ، ما يكون قد لحق براس مال الشركة من خسائر فى سنوات سابقة ، وبعد تجنيب الاحتياطيات المنصوص عليها فى المادتين (٣٥ و ٣٦) من هذه اللائحة .

ويجوز للجمعية العامة ان تقرر توزيع كل او بعض الاحتياطيات التى تملك التصرف فيها بموجب نصوص القانون او اللائحة او النظام ويجب ان يتضمن قرار الجمعية فى هذا الشان بيانا باوضاع المال الاحتياطى الذى يجرى التوزيع منه .

مادة ٣٩ - لايجوز توزيع الارباح التى تحققها الشركة نتيجة التصرف فى اصل من الاصول الثابتة او التعويض عنه ، وتكون الشركة من هذه الارباح احتياطيا

يخصص لاعادة اصولها الى ما كانت عليه او شراء اصول ثابتة جديدة ، او لسداد ديون الشركة .

ويسرى هذا الحكم فى حالة اعادة تقويم اصول الشركة .

مادة ٤٠ - بمراعاة احكام القانون واللائحة والنظام الاساسى للشركة ، تحدد الجمعية العامة بعد اقرار الميزانية وحساب الارباح والخسائر ، الارباح القابلة للتوزيع وتعلن ما يخص العاملين والمساهمين ومجلس الادارة منها وذلك بمراعاة ما يأتى :

اولا : الا يقل نصيب العاملين بالشركة فى الارباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى تزاول النشاط بنفسها عن ١٠ ٪ .

ولا يجوز ان يزيد ما يصرف للعاملين نقدا على مجموع اجورهم الاساسية السنوية ، ويجنب ما يزيد على ذلك فى حساب خاص لانشاء مشروعات اسكان للعاملين بالشركة وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم وفقا لما تقرره الجمعية العامة للشركة .

ثانيا : الا يزيد نصيب العاملين فى الارباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى لا تزاول النشاط بنفسها على مجموع اجورهم الاساسية السنوية .

ثالثا : الا يجاوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينة فى الارباح اكثر من ٥ ٪ من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ ٪ من راس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولى .

ويراعى فى تحديد ما يصرف من مكافآت لرئيس واعضاء مجلس الادارة للجهود التى بذلوها لزيادة انتاج الشركة عن السنة المالية السابقة وتخفيض خسائر الشركات التابعة لها .

مادة ٤١ - يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس ادارة الشركة القابضة تخصيص نسبة من الاحتياطى النظامى والاحتياطيات الاخرى المنصوص عليها فى المادة ٣٧ لتمويل البرامج المالية التى تكفل تصحيح مسار الشركات التابعة وذلك وفقا للقواعد وبالشروط والاوضاع التى تحددها الجمعية العامة .

مادة ٤٢ - يوزع الربح المتبقى من الربح القابل للتوزيع على الدولة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة المساهمة فى راس مال الشركة .

مادة ٤٣ - يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة وفى ضوء تقرير مراقب الحسابات عدم توزيع الارباح اذا كان ذلك ضروريا لاستمرار نشاط الشركة او المحافظة على مركزها المالى وذلك دون الاخلال بتخصيص ربح لا يقل عن ٥ ٪ من راس المال للمساهمين والعاملين وخصم مكافأة مجلس الادارة .

الباب الثانـــى

الشركات التابعـة للشركات القابضـة

الفصل الاول

التاســـيس

مادة ٤٤ - يؤسس الشركة التابعة احدى الشركات القابضة بمفردها او بالاشتراك مع شركات قابضة اخرى او اشخاص اعتبارية عامة او بنوك القطاع العام او افراد او اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص .

ويجوز ان تكون الانشطة التى تزاولها الشركات التابعة لاية شركة قابضـــة متماثلة او متكاملة او متباينة .

مادة ٤٥ - يعرض رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة على الوزير قرار مجلـــس ادارة الشركة القابضة باقتراح تاسيس الشركة التابعة وطلب التاسيس مبينا به اسـم الشركة التابعة ومدتها والغرض من انشائها وقيمة راس المال اللازم لتحقيق هذا الغرض وطريقة ادائه مع مذكرة مشتملة على جميع البيانات الواجب توافرها قانونا لتاسيس الشركة .

ويرفق بطلب التاسيس المستندات الاتية :

(أ) العقد الابتدائى بالنسبة للشركات التى يشترك فى تاسيسها اكثر من شخـــص طبيعى او اعتبارى .

(ب) مشروع النظام الاساسى للشركة .

(ج) شهادة من مصلحة السجل التجارى تفيد عدم التباس الاسم التجارى للشركة مع غيرها من الشركات .

(د) شهادة من احد البنوك المعتمدة تفيد تمام الاكتتاب فى جميع اسهم الشركة . وان النسبة الواجب سدادها من قيمة الاسهم قد تم اداوءها بالكامل وان هذه القيمة قد وضعت لحساب الشركة الى ان يتم قيدها بالسجل التجارى .

(هـ) اقرار من السلطات المختصة فى الاشخاص الاعتبارية المشتركة فى التاسيس بالموافقة على التاسيس وقيمة مساهمتها فى راس مال الشركة .

(و) نموذج الاقرار المرفق بهذه اللائحة مستوفيا بالنسبة للموءسسين مـــــن الاشخاص الطبيعيين .

مادة ٤٦ - يجب ان يكون راس مال الشركة كافيا لتحقيق اغراضها ، وان يكون مكتتبا فيه بالكامل والا يقل المدفوع منه نقدا عند التاسيس عن الربع .

مادة ٤٧ - يكون شركة راس مال مصدر ، ويجوز ان يحدد النظام راس مـــال مرخصا به بما يجاوز راس المال المصدر .

ويكون الاكتتاب فى راس المال المصدر للشركات التابعة اما بطرح الاسهـــــم للاكتتاب العام ، او بالاكتتاب المغلق .

مادة ٤٨ - مع عدم الاخلال بما تنص عليه القوانين واللوائح الخاصة يجب الا يقل راس مال الشركة المصدر عن مليون جنيه ولا يسرى ذلك على الشركات التى كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام .

مادة ٤٩ - يجب ان يكون كل من العقد الابتدائى والنظام الاساسى للشركة موقعا من المؤسسين ومطابقا للنموذج الذى يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء .

ولا يجوز للمؤسسين اغفال ادراج البيانات المتعلقة باسم الشركة وغرضها وقيمة راس مالها وعدد الاسهم التى ينقسم اليها ومراتبها والقيمة الاسمية للسهم وما يرد من قيود على تداولها ، وغير ذلك من البيانات الالزامية التى ينص النموذج على وجوب ادراجها .

مادة ٥٠ - يصدر الوزير قرار التاسيس بعد التاكد من استيفاء جميع اوراق ومستندات التاسيس ومراجعة مشروع النظام الاساسى للشركة والتحقق من ان الحصص العينية فى حالة وجودها - قد قدرت تقديرا صحيحا طبقا لنص المادة ١٩ من القانون .

ويجوز لذوى الشان التظلم من قرار لجنة التقييم الى الوزير بالشروط والاوضاع المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، فاذا ما رأى الوزير ان التظلم يقوم على اسباب جدية احال الامر الى لجنة اخرى ، لاعادة التقييم ويكون القرار الصادر فى هذا الشان بعد اعتماد الوزير نهائيا .

مادة ٥١ - يسرى فى شان اصدار اسهم الزيادة فى راس المال بقيمة اسمية اعلى والبيانات التى تتضمنها شهادات الاسهم وكيفية استبدال الشهادات المفقودة والتالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة احكام المواد ٩٤ و ١٢٥ و ١٢٦ و ١٢٩ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٥٢ - جميع العقود والاوراق الصادرة عن الشركة والموجهة الى الغير كالمكاتبات والفواتير والاعلانات والمطبوعات يجب ان تحمل اسم الشركة وعنوانها مسبوقا او مردفا بعبارة (شركة تابعة مساهمة مصرية - ش . ت . م . م) وذلك بحروف واضحة مقروءة ، مع بيان اسم الشركة القابضة التى تتبعها الشركة ومركز الشركة الرئيسى .

ويسرى ما تقدم على اللافتات التى توضع للاعلان من الشركة سواء فى مقرها الرئيسى او فى فروعها او باى مكان آخر .

الفصل الثاني
مجلس ادارة الشركة التابعة

مادة ٥٣ - يبين النظام الاساسي للشركة عدد اعضاء مجلس الادارة على الا يقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم الرئيس ويراعى فى تحديد العدد حجم نشاط الشركة وطبيعته ، ويكون عدد اعضاء مجلس الادارة الاول خمسة اعضاء .

مادة ٥٤ - يعرض مجلس ادارة الشركة القابضة على الجمعية العامة للشركة التابعة التى لا يساهم القطاع العام فى راس مالها او على رئيس الجمعية العامة للشركة التى يساهم القطاع الخاص فى راس مالها بحسب الاحوال الترشيح لشغل منصب رئيس مجلس ادارة الشركة التابعة .

كما يختار مجلس ادارة الشركة القابضة اعضاء مجلس ادارة الشركة التابعة من ذوى الخبرة الذين يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة .

وفى جميع الاحوال يرفق بالترشيح لاختيار رؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات المشار اليها بيان مختصر بالخبرة والسيرة الذاتية لكل مرشح والانجازات التى حققها فى اعماله السابقة ، وما كان يتقاضاه قبل قيامه بهذه الاعمال .

ويختار ممثلو الافراد والاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص فى الجمعية العامة ممثليهم فى مجلس الادارة وذلك بالنسبة للشركات التى يساهم القطاع الخاص فى راسمالها .

مادة ٥٥ - ينتخب العاملون فى الشركة من بينهم اعضاء غير متفرغين بمجلس الادارة طبقا للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه . ويكون عددهم مساويا لعدد الاعضاء من ذوى الخبرة وممثلى القطاع الخاص وذلك بالنسبة للشركات التى يساهم القطاع الخاص فى راس مالها اما بالنسبة للشركات التى لايساهم القطاع الخاص فى راس مالها فيكون عدد هؤلاء الاعضاء مساويا لعدد الاعضاء من ذوى الخبرة .

ويتم الانتخاب فى الاسبوع السابق لموعد انعقاد الجمعية العامة والمدرج فى جدول اعمالها اعلان تشكيل مجلس الادارة .

وترسل صورة من اخطار الدعوى للجمعية العامة الى الجهات المعنية وفقا لاحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه بخطاب يطلب فيه السير فى اجراءات انتخاب العاملين وذلك قبل موعد انعقاد الجمعية بشهر على الاقل .

مادة ٥٦ - يتم تشكيل مجلس الادارة من الاعضاء المشار اليهم فى المواد السابقة وتكون مدة المجلس ثلاث سنوات تبدا من اليوم التالى لتاريخ اعلان تشكيل المجلس .

ويجوز تجديد عضوية رئيس واعضاء مجلس الادارة الذين انتهت مدة عضويتهم كلهم او بعضهم لمدة او لعدد اخرى .

ويعتبر عضوا فى المجلس رئيس اللجنة النقابية بالشركة التابعة دون ان يكون له صوت معدود .

واذا تعددت اللجان النقابية فى الشركة تخطر النقابة العامة بموعد انعقاد الجمعية العامة ويطلب منها تسمية احد روؤساء اللجان للانضمام لعضوية المجلس، وذلك قبل موعد الانعقاد بشهر على الاقل .

مادة ٥٧ - تسرى احكام المواد ١٠ ، ١١ ، ١٢، ١٣ من هذه اللائحة على روؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات التابعة والاعضاء المنتدبين .

مادة ٥٨ - لمجلس الادارة ولرئيسه ان يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوى الخبرة من غير اعضاء مجلس الادارة ، وذلك لتقديم ما يطلب منهم من اراء او بيانات او ايضاحات دون ان يكون لاى منهم صوت معدود فيما يتخذه المجلس من قرارات .

مادة ٥٩ - لمجلس الادارة ان يشكل من بين اعضائه لجنة او لجانا يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له ان يعهد الى رئيس المجلس او احد المديرين ببعض اختصاصاته .

وللمجلس ان يفوض احد اعضائه او احد المديرين فى القيام بمهمة محددة على ان يعرض على المجلس تقريرا بما قام به من اعمال .

مادة ٦٠ - يتولى رئيس مجلس الادارة غير المتفرغ المهام الاتية :

(١) رئاسة جلسات مجلس الادارة .
(٢) وضع جدول الاعمال لجلسات المجلس بالتشاور مع العضو المنتدب .
(٣) التاكد من تنفيذ العضو المنتدب لقرارات المجلس .
(٤) التاكد من ان التقارير الشهرية عن نتائج اعمال الشركة والمشروعات الاستثمارية المطلوب تنفيذها وبرامج التمويل قد اعدت بالصورة التى حددها المجلس .

مادة ٦١ - يتولى عضو مجلس الادارة المنتدب وحده رئاسة العمل التنفيذى للشركة وتصريف امورها اليومية والاشراف على سير العمل فى جميع قطاعات الشركة، ومتابعة الاداء لجميع الانشطة واتخاذ ما يراه من قرارات لانتظام العمل وتحقيق الاهداف وله على الاخص مباشرة الاختصاصات الاتية :

(١) اقتراح الموضوعات التى تطرح فى الاجتماعات الدورية لمجلس الادارة ويتشاور بشانها مع رئيس المجلس .
(٢) مراجعة كافة التقارير الدورية التى تعد للعرض على مجلس الادارة قبل ارسالها الى رئيس المجلس .
(٣) الاشراف على اعداد برنامج العمل التفصيلى للشركة للعام التالى والقوائم المالية المعبرة عنه والتقرير السنوى من نتائج اعمال الشركة وتقويم ادائها ومراجعة كافة الردود على استفسارات مراقبى الحسابات قبل اعداد هذا التقرير .
(٤) الاشراف على اعداد الدراسات الخاصة بتصحيح الهيكل المالى للشركة .

(٥) مراجعة الدراسات التى تعد عن المشروعات الاستثمارية اللازمة للاحلال والتجديد والتوسع .

(٦) مراجعة مقترحات التطوير فى جميع انشطة الشركة ومتابعة تنفيذ ما يتم اقراره منها .

(٧) تحديد اللجان الموقته او الدائمة والتى قد يرى ضرورة تشكيلها لتنفيذ المهام التى يحددها واختيار اعضائها .

(٨) التحقق من توافر شروط شغل الوظائف القيادية فيمن تقدموا لشغلها ويعرض ترشيحاته على مجلس الادارة للنظر فيها واقرارها .

(٩) منح المكافآت الخاصة عن الاعمال المتميزة التى قام بها معاونوه من شاغلى الوظائف المختلفة طبقا للوائح والنظم المعمول بها فى الشركة وفى حدود الاعتمادات المالية المخصصة لهذا الغرض .

(١٠) تمثيل الشركة فى علاقاتها مع الغير وامام القضاء .

(١١) تنفيذ ومتابعة ما يكلفه به مجلس الادارة من مهام واعمال .

الفصل الثالث
الجمعية العامة للشركات التابعة

مادة ٦٢ - تتكون الجمعية العامة للشركة التى تملك الشركة القابضة راس مالها باكمله او تشترك فى ملكيته مع شركات قابضة اخرى او مع اشخاص عامة او بنوك القطاع العام على النحو الاتى :

(١) رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة او من يحل محله فى حالة غيابه .. رئيسا

(٢) اعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التى تتبعها الشركة .

(٣) عضوان تختارهما اللجنة النقابية .

(٤) اعضاء من ذوى الخبرة فى مجال نشاط الشركة على الا يزيد عددهم على اربعة وفقا لما يحدده النظام الاساسى .

ويكون اختيار الاعضاء من ذوى الخبرة وممثلى اللجنة النقابية لمدة ثلاث سنوات .

ويجوز تجديد عضويتهم كلهم او بعضهم فى ضوء ما تسفر عنه نتائج اعمال الشركة .

ويحدد قرار الجمعية العامة للشركة القابضة باختيار اعضاء الجمعية العامة من ذوى الخبرة للشركة التابعة ما يتقاضونه من بدل حضور جلسات الجمعية العامة .

مادة ٦٣ - تسرى فى شأن اجراءات ومواعيد وشروط صحة انعقاد الجمعية العامة العادية وغير العادية ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها واختصاصاتها احكام المواد ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ من هذه اللائحة .

وعلى رئيس الجمعية العامة دعوتها الى الانعقاد كلما طلب ذلك المساهمون الذين يملكون ١٠ ٪ من راس المال على الاقل وعلى ان يوضح بالطلب الاسباب الداعية

ولا يجوز لاعضاء الجمعية من ممثلى الشركات القابضة والاشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام ان ينوبوا عن حملة الاسهم من ممثلى القطاع الخاص فى حضور الجمعية العامة او فى التصويت ، كما لايجوز لحملة الاسهم من القطاع الخاص ان ينوبوا عن هؤلاء .

مادة ٦٤ - تسرى فى شان صحة انعقاد الجمعية العامة العادية وغير العادية للشركات التابعة التى يساهم القطاع الخاص فى راسمالها ونظام التصويت فيها احكام المادتين ٦٧ ، ٧٠ من قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٦٥ - يكون تعديل النظام الاساسى للشركة وفقا للاحكام المنصوص عليها فى المادة ٢٥ (اولا) من هذه اللائحة .

واذا تناول تعديل النظام الاساسى الغرض الاصلى للشركة فلا يكون التعديل نافذا الا بموافقة الوزير .

الفصل الرابع

النظام المالى للشركات التابعة - توزيع الارباح - الاحتياطيات

مادة ٦٦ - يعد مجلس ادارة الشركة النظم واللوائح والتعليمات الادارية والمالية التى تكفل انتظام العمل واعداد وتنفيذ البرامج والسياسات ومتابعة تنفيذها وتوفير ضمانات المراقبة والمراجعة المالية طبقا للاصول والقواعد المحاسبية المقررة وحسب ما تقتضيه طبيعة وحجم نشاط الشركة .

مادة ٦٧ - يجب ان تتضمن اللوائح والنظم والتعليمات الادارية والمالية للشركة الصلاحيات المناسبة والضمانات الكافية للقائمين باعمال المراقبة او المراجعة الداخلية والخارجية وتنظيم اجراءات الجرد الدورى والسنوى والمفاجئ .

مادة ٦٨ - تعرض على مجلس الادارة شهريا القوائم المالية التالية ، والتى تعتمد فى اعدادها على تقديرات مستندة الى اسس وضوابط يحددها النظام المالى .

(١) قائمة نتائج اعمال تبين الايرادات الفعلية والانشطة المختلفة والمصروفات المتنوعة والفائض قبل الضرائب .

(٢) قائمة مركز مالى .

(٣) مقارنة بين القوائم التقديرية السابق اعدادها قبل بداية العام عن نفس الشهر مع تحديد الاختلافات بالزيادة او النقص واسبابها .

(٤) تقرير مبسط من العضو المنتدب يبين التقدم المالى والفنى الذى تحقق خلال الشهر المنقضى وتوقعاته للشهر المقبل .

(٥) موقف المشروعات الاستثمارية الجارى تنفيذها مبينا به التكاليف التقديرية والفعلية للاعمال التى نفذت وموقف التنفيذ .

(٦) التزامات وموارد الشركة من النقد الاجنبى خلال الشهر المنقضى والشهر المقبل. ومصادر تغطية العجز ان وجد وتاثير التغير فى اسعار العرف على نتائج اعمال الشركة ومقترحات مواجهة هذه الاثار .

(٧) موقف السيولة المقارن من خلال قائمة المقبوضات والمدفوعات النقديـــــة الفعلية مقارنة بالارقام لسابق تقديرها من نفس الشهر .

مادة ٦٩ - يعرض على مجلس الادارة فى اجتماع خاص يعقد قبل بدء السنة المالية بثلاثة اشهر برنامج العمل التفصيلى للعام التالى موزعا على شهور السنة ومرفقا به القوائم المالية المعبرة عن هذا البرنامج كما يخصص مجلس الادارة احد اجتماعاته بعد انتهاء السنة المالية لفحص ومناقشة القوائم المالية التى اعدها الجهاز المالى للشركة وراجعها مراقب الحسابات والاتى بيانها :

١ - الميزانية العمومية .
٢ - حساب الارباح والخسائر والحسابات والقوائم الختامية .
٣ - تقرير كتابى عن موقف الشركة خلال السنة .

ويعتمد المجلس البرنامج التفصيلى والقوائم المشار اليها فى الفقرة السابقة تمهيدا لعرضها على الجمعية العامة .

مادة ٧٠ - يناقش مجلس الادارة فى ذات الاجتماع المخصص وفى اجتماعات لاحقة اذا لزم الامر تقرير العضو المنتدب عن الاداء المالى للشركة وتقويمه لنتائج الاعمـــــال والمركز المالى كما تظهره القوائم المالية المشار اليها فى المادة السابقة .

مادة ٧١ - ترسل نسخة من الميزانية وحساب الارباح والخسائر قبل اعتمادهـــا من مجلس ادارة الشركة وملخص لمناقشات المجلس لها الى رئيس مجلس ادارة الشركـــــة القابضة لدراستها وابداء ما يراد من ملاحظات عليها .

مادة ٧٢ - يعتمد مجلس الادارة الصيغة النهائية لكل من البرنامج التفصيلـى للعام التالى والميزانية وحساب الارباح والخسائر والتقرير المعد عن انجازات الشركة ومركزها المالى .

مادة ٧٣ - يجب ان تشتمل الميزانية وحساب الارباح والخسائر على البيـــانات الواردة بالنظام المحاسبى الموحد الصادر باعتماده قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٣ لسنة ١٩٦٦ .

ويجب ان يتضمن التقرير الذى يعده مجلس الادارة عن انجازات الشركة ومركزهـا المالى البيانات الواردة بالملحق رقم (٤) المرفق باللائحة التنفيذية لقانـــــون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه.

مادة ٧٤ - يجب ان تكون كلا من الميزانية وحساب الارباح والخسائر وتقريــر مجلس الادارة معدا قبل الموعد المقرر لاجتماع الجمعية العامة للشركة بثلاثة اشهر على الاقل ويتعين وضع هذه الوثائق تحت تصرف مراقبى الحسابات خلال هذه الفترة .

مادة ٧٥ - تسرى فى شان الارباح القابلة للتوزيع فى الشركات التابعة وقواعد توزيعها احكام المادتين (٣٨) و (٣٩) واولا وثالثا من المادة (٤٠) والمادة (٤٣) من هذه اللائحة .

مادة ٧٦ - في حالة وجود حصص تاسيس او حصص ارباح لايجوز ان يخصص لهما ما يزيد على ١٠ ٪ من الارباح القابلة للتوزيع وذلك بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ ٪ من راس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولى ، وخصم مكافأة مجلس الادارة .

الباب الثالث

احكـــام عامـــة

الفصـــل الاول

مراقبة حسابات الشركات القابضة والشركات التابعـــــة وتقويـــم ادائها

مادة ٧٧ - يباشر الجهاز المركزى للمحاسبات اختصاصاته بشان الرقابة على الشركات القابضة والشركات التابعة لها وتقويم ادائها وفقا لاحكام قانونه .

وتتضمن هذه الرقابة على الاخص مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية والميزانيات للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقا للمبادىء المحاسبية المتعارف عليها .

ولمراقب حسابات الجهاز ان يبدى ملاحظاته بشان الاخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من صحة تطبيق النظام المحاسبى الموحد وسلامة الدفاتر والتاكد من سلامة اثبات توجيه العمليات المختلفة بالدفاتر بما يتفق مع الاصول المحاسبية لتحقيق النتائج المالية السليمة .

الفصل الثانى

الرقابة على الشركات وحقوق الاطلاع على السجلات والدفاتر

مادة ٧٨ - يقدم الوزير الى مجلس الوزراء كل ستة اشهر تقريرا عن نتائج اعمال الشركات الخاضعة للقانون .

وللوزير من خلال خبراء يعينهم حق الاطلاع على سجلات الشركات المشار اليها وطلب كافة البيانات التى تتطلبها طبيعة عملهم للتحقق من تنفيذ احكام القانون ولائحته التنفيذية .

مادة ٧٩ - للشركة القابضة الاطلاع على سجلات الشركة التابعة وطلب بيانات تفصيلية عن ميزانيتها وحسابات ارباحها وخسائرها وتقرير مراقبى الحسابات عن الثلاث سنوات السابقة وكافة الاوراق والمستندات الاخرى .

ويتم الاطلاع من خلال ممثلى الشركة القابضة فى مجلس ادارة الشركة التابعة وفى مقر هذه الشركة .

ويجوز لهم اصطحاب خبراء والحصول على مستخرجات من الاوراق موضوع الاطلاع .

مادة ٨٠ يجوز لباقى المساهمين الاطلاع على سجلات الشركة التابعة فيما عدا الدفتر الذى تدون فيه محاضر مجلس الادارة والدفاتر المحاسبية للشركة . كما يجوز لهم الاطلاع على ميزانيات الشركة وحسابات ارباحها وخسائرها وتقارير مراقبى الحسابات وذلك عن الثلاث سنوات المالية السابقة على السنة التى يتم فيها الاطلاع .

ولهؤلاء المساهمين الاطلاع على جميع الاوراق والمستندات الاخرى التى لايكون فى اذاعة ما ورد بها من بيانات اضرار بمركز الشركة او بالغير .

ويتم اطلاع المساهمين بانفسهم ، كما يجوز له اصطحاب خبراء، على ان يتم الاطلاع بمقر الشركة فى المواعيد التى تحددها بشرط الا تقل عن يوم فى كل اسبوع .

ويجوز لهؤلاء المساهمين الحصول على مستخرجات من الاوراق موضوع الاطلاع مقابل اداء (عشرة قروش) على الاقل عن الصفحة الواحدة .

الفصل الثالث

ادماج وتقسيم الشركات القابضة والشركات التابعة لها

مادة ٨١ - يجوز ادماج او تقسيم الشركات القابضة او التابعة لتحقيق واحد او اكثر من الاغراض الاتية :

(١) تحقيق التكامل بين الانشطة التى تقوم بها الشركة .
(٢) تحقيق قدر اكبر من المنافسة بين الشركات .
(٣) دعم المركز المالى للشركات المندمجة او المقسمة .
(٤) الاستفادة من الطاقات العاطلة فى بعض الشركات .
(٥) الاستفادة من كفاءة وخبرة الادارة الموجودة فى بعض المواقع .
(٦) زيادة قدرة الشركة على الحصول على الائتمان والتسهيلات من المؤسسات المالية الداخلية والخارجية .
(٧) تجميع الوحدات المتقاربة جغرافيا تحت اشراف واحد لتوفير اشراف اكثر فاعلية .
(٨) زيادة ربحية الشركات المندمجة او الشركات المقسمة .
(٩) اية اغراض اخرى تساهم فى دعم انشطة الشركات وزيادة فرص النجاح لها .

مادة ٨٢ - يسرى فى شأن ادماج الشركات القابضة والشركات التابعة لها احكام المواد من ٢٨٩ الى ٢٩٨ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .

مادة ٨٣ - يجوز تقسيم الشركة القابضة او الشركة التابعة الى شركتين او اكثر .

ويحدد النظام الاساسى للشركة الاجراءات والاوضاع التى تتبع فى تقسيمها .

الفصل الرابع

اوضاع واجراءات انهاء خدمة العاملين بالشركات والخاضعة للقانون بسبب الاستقالة او عدم اللياقة للخدمة صحيا

مادة ٨٤ - للعامل ان يقدم استقالته من وظيفته وتكون الاستقالة مكتوبة ، ولا تنتهى خدمة العامل الا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ويجب البت فى الطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون مالم يكن طلب الاستقالة معلقا على شرط او مقترنا بقيد ، وفى هذه الحالة لاتنتهى خدمة العامل الا اذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابته الى طلبه ويجوز خلال هذه المدة ارجاء قبول الاستقالة لاسباب تتعلق بمصلحة العمل مع اخطار العامل بذلك على الا تزيد مدة الارجاء على اسبوعين بالاضافة الى مدة الثلاثين يوما السابق الاشارة اليها .

مادة ٨٥ - يعتبر العامل مقدما استقالته فى الحالتين الاتيتين :

(١) اذا انقطع عن عمله بغير اذن اكثر من عشرة ايام متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت ان انقطاعه بعذر يقبله رئيس مجلس الادارة او العضو المنتدب او من يفوضه اى منهما حسب الاحوال ، ويجوز لمن قبل العذر ان يقرر عدم حرمان العامل من اجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصيد من الاجازات يسمح بذلك والا وجب حرمانه من اجره عن هذه المدة . فاذا لم يقدم العامل اسبابا تبرر الانقطاع او قدم هذه الاسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل .

(٢) اذا انقطع عن عمله دون عذر يقبله رئيس مجلس الادارة او العضو المنتدب او من يفوضه اى منهما حسب الاحوال اكثر من عشرين يوما غير متصلة فى السنة ، وتعتبر خدمته منتهية فى هذه الحالة من اليوم التالى لاكتمال هذه المدة .

ويتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة سبعة ايام فى الحالة الاولى وخمسة عشر يوما فى الحالة الثانية .

مادة ٨٦ - تثبت عدم اللياقة للخدمة صحيا بقرار من اللجنة الطبية المختصة سواء كان ذلك راجعا الى وجود عجز كلى عن اداء العمل الاصلى او عجز جزئى مستديم متى ثبت عدم وجود اى عمل آخر يمكنه القيام به طبقا لاحكام قانون التامين الاجتماعى والقرارات الصادرة تنفيذا له .

وفى جميع الاحوال لايجوز فصل العامل لعدم اللياقة للخدمة صحيا قبل نفاذ اجازاته المرضية والاعتيادية مالم يطلب هو نفسه انهاء خدمته دون انتظار انتهاء اجازاته .

مادة ٨٧ - يصرف للعامل اجره الى اليوم الذى تنتهى فيه خدمته لاحد الاسباب المبينة بالمادة ٤٥ من القانون ، على انه فى حالة الفصل لعدم اللياقة الصحية يستحق العامل الاجر كاملا او منقوصا حسب الاحوال حتى يستنفذ اجازاته المرضية والاعتيادية او احالتد الى المعاش بناء على طلبه وذلك وفق ما يقرره قانون التأمين الاجتماعى او لائحة نظام العاملين بالشركة ايهما افضل للعامل .

واذا كان انتهاء الخدمة بسبب استقالة العامل استحق اجره حتى تاريخ صدور قرار قبول الاستقالة او انقضاء المدة التى تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة .

نموذج القرار

يقدم من المؤسسين من الاشخاص الطبيعيين

فى الشركات التابعة

اسم الشركة تحت التأسيس :

بيانات شخصية عن المؤسس اذا كان شخصا طبيعيا .

اسم المؤسس :

العنوان :

س .

الوظيفة او المهنة :

الجنسية :

- هل يقل عمرك عن ٢١ عاما ؟ واذا كان كذلك فهل انت ماذون لك بالاتجار .   نعم   لا

- هل يعتريك اى عارض او مانع من عوارض الاهلية وموانعها.   نعم   لا

- هل سبق الحكم عليك بعقوبة جناية او بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة او تفالس او بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها فى المواد ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١   نعم   لا

- هل تعمل بالحكومة او احد الهيئات او الوحدات المملوكة للدولة ؟ (اذا كانت الاجابة نعم يرفق اذن السلطة المختصة).   نعم   لا

- اذا ورد اسمك ضمن المادة (   )
من النظام الاساسى للشركة هـــــل
تقبل ان تكون عضوا بمجلس الادارة   نعم   لا

- هل تنطبق عليك احكام المادة ١٠ من
اللائحة المرفقة (*) ؟   نعم   لا

(*) تنص المادة (١٠) من اللائحة المرفقة على ان "لايجوز لاى شخص ان يكون رئيسا او عضوا متفرغا للادارة بمجلس ادارة اكثر من شركة واحدة من الشركات الخاضعة لاحكام القانون .

وفى جميع الاحوال لايجوز الجمع بين عضوية مجلس ادارة اكثر من شركتيـــــن من تلك الشركات .

وتبطل العضوية فى مجلس الادارة التى يتجاوز بها العضو النصاب المقرر .

يسرى حكم هذه المادة على رؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات التابعـــة والاعضاء المنتدبين بموجب المادة (٥٧) من اللائحة .

اقر انا   المؤسس بشركة   (تحت التاسيس)

بان جميع البيانات الواردة فى هذا النموذج صحيحة ومطابقة للواقع وفى حالة عدم صحة اى بيان منها اتحمل المسئولية الجنائية والمدنية المترتبة على ذلك فضلا عن بطلان جميع اجراءات التاسيس .

المؤسس	وكيل المؤسس
الاسم :	الاســـم :
التوقيع :	التوقيع :
التاريخ:	التاريخ :

قرار رئيس جمهورية مصر العربية

رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٩١

بتحديد الوزير المختص فى تطبيق احكام قانون

شركات قطاع الاعمال العام[١]

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ،

وعلى قانون شركات قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١،

وبناء على ما عرضه رئيس مجلس الوزراء ،

قـــرر

(المادة الاولى)

يكون السيد الدكتور / عاطف صدقى رئيس مجلس الوزراء الوزير المختص فى تطبيق احكام قانون قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١.

(المادة الثانية)

على الوزراء المختصين تنفيذ هذا القرار ، وينشر فى الجريدة الرسمية .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢ صفر سنة ١٤١٢هـ

(الموافق ١٢ اغسطس سنة ١٩٩١م)

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٣٤ فى ٢٢/٨/١٩٩١.

Tableau des Etablissements publics

après 1991.

Catégorie

1 - Les Etablissements publics administratif

Exemples : Les Universités.

Categorie

2 - Les societes du secteur public.

Exemples : Les hòtels

Les banques

Les grands magasins.

Categorie

3 - Les societes du secteur des affaires publiques.

Des societes du la cotegorie 2 qui ont suivi les procédures prévues par la loi de 1991 pour devenir des Holdings ou des societés du secteur des affaires publiques pour pouvoir ˋetre vendrues au secteur prive

Exemple : - Oudio - Visuels

- Les hótels.

Tableou des Etablissement Publics avant 1991

(1) Les Etablissement publics administratifs Orgnismes publics fournissent des sercrces publics.

(2) Les societes du secteur publics qui exercent activites economiques groupées sous des Institutions publiques.

Conclusion

1 - Il faut commencer par modifier la consitution pour mettre une base qui rend la privatisation constitution melle.

2 - Promuhguer une loi qui établi les principes généraux de la privatisation.

3 - Préciser les entreprises publiques stratégiques qui ne peuvent pas être privatisées pour des raisons politiques sociales ou économique.

4 - Donner la priorité aux Egyptiens acheteurs: Individus ou Societés.

5 - Preciser l'affectation de l'argent résultant de la vente d'une entreprise publiques.

L'individu Comme l'Etat doit penser a un placement de l'argent avant de vendre un biens considerable. La liquidité n'est bonne que pour une période transitoire car, La liquidité n'est pas le mellieurs investigsement que ce soit pour l'individu on pour l'Etat.

Pour y remedier une loi a été promulguee en 1992 poun etablir des fonds d'investissement qui peuvent acheter les grands projets publics.

2^{ement} B. Crainte de vendre à des groupes arabes ou étrangers qui risquent de menacer l'independance nationale.

3^{ement} C. Risque d'exploiter ces circonstances pour faire des speculations conduisant à la fuite des capitaux et menant a plus de corruption.

4^{ement} D. Danger d'aggraver le probleme du chammage a la suite du renvoi de la main d'oeuvre dans les entreprises privatisée

1 - Quelles sont les procedures à suivre pour vendre une societe du Secteur des affaires publiques? Comme il n'y a pas de reponse a cette question plusieurs projets ont èté vendu à des prix bas et sans prendre des mesures de publicite. [(brader)vendre a bas prix] par exemple 1-L'Hotel Meridien a eté vendu a un groupe Saoudien à 75 millions de Dollars. Ce qui ne correspond meme pas au prix du terrain.

2 - Assalam Hospital : a ete vendu pour 30 million de dollars.

3 - Comme on ne se donne pas les moyens de vendre les societes aux meilleurs prix L'opinion publique est sceptique et pose les questions:
A qui est vendu le secteur public?
et A quel prix?

4 - D'autre part les societes ou les holdings ont ils le droit de garder l'argen pour les investir dans le même domaine.

Par exemple (Egoth) (Holding des Hôtels) vend le Meridion et construit un autre hôtel? Ce qui veut dire qu'on est dans la même situation d'avant la privatisation. Ou Bion le Holding doit reverser l'argent au trésor public?

4 - Est-ce qu'il faut modifier les lois des années soixantes

2. Les difficultés d'ordre financier et economique.

1 érement . Manque de fonds Egyptiens qui peuvent acheter les grandes entreprises publiques:

Le gouvernement a affirme a plusieurs reprises qu' une modification de la constitution ne sera pas faite dans le futur proche!

Par consequent il se peut que les mesures de la privatisation cemmerceant par la loi de 1991 soit attaquées pour in concontitution nalité.

D'aprés le Chapitre V de la constitution La haute cour constitutionnelle est un organe judiciaire indépendant et autonome en Republique arabe d'Egypte. (art.174). La Haute cour constitutionnelle assume a l'exclusion de tous autres, le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois et des règlements, et l'intepretation des textes législatifs de la manière prevue par la loi. (art. 175).

Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalite des lois se fait en vertu de la loi par voie d'exception devant les tribunaux judiciaires ou administratifs qui doivent suspendre le procés et renvoyer la question de la constitutionnalite de loi a la haute cour constitution-nelle pour en decider.

Ces difficultés d'ordre constitutionnel sont sérieuses et risquent, de bloquer la privatisation.

Quant aux difficultés d'ordre juridique elle proviennent du fait qu'il n'y a pas une loi qui met les prinape généraux de la privatisation. De ce fait plusieurs questions se posent qui ne recoivent pas de responses précises.

Article 34: La propriété privée est inviolable ne peut être placée sous sequestre que dans les cas prevus par la loi et en vertu d'une sentence judiciaire. Elle ne peut être expropriée que pour cause d'utilité publiques et moyennant une indemnité selon la loi. Le droit a la succession y est garanti.

Article 35: La nationalisation ne peut être décidée que pour des considération d'interét public par une loi et moyennant une indemnisation.

Article 36: La confiscation générale des biens est interdite la confiscation concernant une personne ne peut etre decidee qu'en vertu d'une sentence judiciare.

Article 37: La loi determine la superficie maximum de la propriéte agraire, de manière a protéger le paysan et l'ouvrier agricole contre l'exploitation a affermir l'alliance des forces laborieuses du peuple au niveau du village.

Article 38: Le systeme fiscal est basé sur la justice sociale.

Article 38: L'épargne est un devoir national garanti, organisé et encourage par l'Etat.

<u>Est-ce-que la privatisation est inconstitutionnelle?</u>

Dans ce contexte constitutionnel plusieurs membres de l'assumblée du peuple (Le parlement Egyptien) ont soulevé la question: Est ce que la privatisation est conforme a la constitution de 1971? La presse a posé une autre question concernant le même sujet. Ne serait-il pas nécessaire de modifier la constitution avant de commencer le processus de la privatisation?

L'Etat oeuvre pour la consolidation des coopératives agricoles selon les normes scientifiques modernes.

Article 29: La propriéte est assujettie au controle du peuple et protegee par l'Etat. Elle est de trois sortes: La propriete publique, la propriete coaperative et la propriète privée.

Article 30: La propriete publique est celle du peuple ; elle s'affirme par la consolidation continue du secteur public qui dirige le progrès dans tous les domaines et assume principalement la responsabilité du plan de developpement.

Article 31: La propriete publique est celle du peuple;elle s'affirme par la consoledation continue du secteur public qui dirige le progrès dans tous les domaines et assume principalement la responsabilité du plan de developpement.

Article 32: La propriete privee est representee par le capital non exploiteur, la loi organise sa fonction sociale au service de l'économie nationale et dans le cadre du plan de developpement, sans deviation ou exploitation. Les moyens d'exploitation de la propriété privee ne doivent pas aller a l'encontre de l'interêt public du peuple.

Article 33: La propriété de l'Etat est inviolable, sa protection et sa consolidation sont un devoir qui incombe a chaque citoyen, conformément a la loi, en tant qu'elle constitute un appoint a la force de la patrie, une base du systeme socialiste et une source de bien-ètre pour le peuple.

Article 25: Tout citoyen a une part dans le revenu national qui sera determine par la loi, selon son travail ou sa propriete non exploiteuse.

Article 26: Les travailleurs participent a la gestion et aux bénefices des entreprises. Ils s'engagent à developper la production et a executer le plan au sein de leurs unités de production, conformement a la loi. La sauvegarde des instruments de la production est un devoir national.

Les travailleurs seront representés au sein des conseils d'administration des unités du secteur public dans la proportion de 50% au moins du nombre de leurs membres. L'Etat garantira par une loi aux petits cultivateurs et aux petits artisans une representation de 80% au sein des conseils d'administration des sociètès coopèrativ es agricoles et des societes cooperative industrielle.

Article 27: Le beneficiaire participent à l'administration des projets de services d'utilité publique et en assument le contrôle conformèment à la loi.

Article 28: L'Etat assure la protection des ètablisements coopèratifs sous toutes leurs formes et encourage les industries artisanale, de manière à promouvoir la production et à en accroitre le revenu.

Cela est evidentenlisant le chapitre II de la constitution de 1971 intitulé : Des bases économiques. L'article 23: L'économie nationale est organisée conformement a un plan général de developpement, garantissant l'accroissement du revenu national, l'équité de la répartition, le relèvement du niveau de vie, L'élimination du chomage, l'augmentation des chances de travail, l'établissement de rapports entre le salaire et la production la garantie d'un salaire minimum Article 24: Le peuple a la haute main sur tous les moyens de la production dont il oriente l'excedent conformement au plan de developpement etabli par l'Etat.

Ces articles constitutionnels imposent l'économie planifiée et la propriété de l'Etat de tous les moyens de la production.

Dans l'economie planifiée l'Etat par le plan central decide pour: l'investimement, la production, la consommation- l'épargne et le travail.

Tous cela s'oppose a l'economie de marche basée sur la multiplicité des centres de décisions. Il fallait modifier ces articles et trouver une formule nouvelles par la quelle:

- Le marché serait laisser à la concurence
- Le rôle de l'Etat dans la vie Economique serait de protégrer la concurrence et d'assurer la souveraineté de l'Etat sur les secteurs stratégiques.

pas se tronsformer en vertu de la loi de 1991 a des Sociétés du secteur des affaires publiques, et par consequent sont en dehors de la privatisation.

Comme la loi de 1991 n'a pas prevu d'axceptions a la privatisation nous soulignous ici la premiere lacune dans l'operation de la privatisation.

Nous pouvons a jouter a cette lacune d'autre obstacles meme plus grave qui peuvent entraver la privatisation en Egypte.

Si la privatisation dans les pays occidentaux se fait dans un cadre constitutionnel et juridique bien clair et dans les pays ex-communistes sous de nouvelles conceptions politiques et écomoniques liées a la promulgation de nouvelles constitutions libérales, le cas est différent en Egypte. Nous avons en Egypte Deux genres de difficultés:

1 - Des difficultes constitution nelles et juridiques.
2 - Des difficultes économiques et finsacières.
1 - <u>Les difficultés constitutionnelles et juridiques</u>: la constitution de 1964 était comme nous l'avons mentionne provisoire. Sadate a voulu commencer sa présidence par une constitution permanente. Ce fut la constitution approuvée par un referendum qui a eu lieu le 11 Septembre 1971.

Il est très important de noter que cette constitution en vigueur jusqu'à maintenat - est inspirée des constitutions / marxistes en ce qui concerne les bases économiques.

Ce sont ces dernieres societes ou compagnies qui vont être vendues au secteur privé. Et pour atteindre ce but le legislatur a promulgué la loi No : 203 de 19/6/1991 qui a institute à la place des Institutions publiques des Holdings-et a permis aux sociétes du secteur public de devenir des compagnies des affaires publiques - Cette loi a stipulé à l'article 12 que les biens des Holdinugs et des societes du secteur des affaires publiques relèvent du domaine privé de l'Etat, pour permettre à ces societes de vendre leurs fonds a des particuliers ou à des sociétes privees commerciales ou civile.

Notez Bien les 3 grandes categories.

La promulgation de la loi 1991 a donne lieu a l'apparition d'une nouvelle forme de gestion des Etabliss-emts plublics. De ce fait nous avons maintemant 3 genres d'Etablissements publics a savoir.

1 - Les Etablisments publics administratifs qui fourmissent des services publics.

2 - Les societes ou compagnies du secteur public

3 - Les societes ou compagnies ou des Holdings du secteur des affaires publiques à partir de 1991.
Ce sont des sociétés de la catégorie (2) qui dovient suivre certaines procédures pour se tronsformer en Catégorie (3) Secteur des offaires publiquees.

A mon avis il fallait faire une exception concermant les industries et activités stratégiques qui ne pouvaient

- Sidérurgique.
- Textile.
- Les grands Magasins.
- Les grands hòtels .
- Ciment.
- Construction et travaux publics.
- Transport et télécomunication.
- Secteur ágricol.
- Compagnies d'exportation et d'importation
- Audiovisuels.
- Loisir et Media.

Il est interessent de dresser un tableau rapid de la gestion des entreprises publiques jus qu' a 1991

1 - Entreprises Régies par l'Etat

A - Régie directe

B - Etablessements publics

2 - Gestion Commune

A - Régie interessée

B - Economie Mixte.

3 - La concession de Service public.

Les Etablessements publics peuvent fournir des services comme its peuvent exercer des activités économiques Les Etablissements publics administratifs qui fournissent des services ont le noms d'organismes publics. Ceux qui exercent des activités économiques prennent la forme de sociétés du secteur public dirigés par des Institutions publieques.

La Privatisation et la libéralisaleon de

l'économie en Egypte

Le mouvement pour la privatisation qui a pour but la rationalisation de la gestion des societes du secteur public, la lutte contre la corrsuption qui conduit a des defficultes economiques et financieres a commence en Egypte, sous pression interieure (Experts et opinion publique) et sous pression internationale (le fond monetaire et la Banque mondiale BM) .

Pour avoir une bonne idee de la dimension de la privatisation, il faut rappeler que durant les annees soixantes il y a eu un mouvement vers la nationalisation des societes prives et des banques qui a permis a l'Etat d'avoir le monopole presque de toute l'activite economique. Ce mouvement a démarre par la nationalisation de la compagnie du canal de suez en 1956. Cet evenement qui a enthousiasme la populotion a permis au gouvement de continuer sur cette Lancee.

La nationalisation était basee sur la constitution de 1958 ensuite sur la constitutions de 1964 qui adoptaitnt le systeme socialiste sur les plans economique social et politique.

Comme nous venons de le mentionner les societes du secteur public couvre toute l'activite economique.

- Activite banquaire.
- Montage de voiture.

